

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE
SUR LES TRAITÉS DE PAIX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 24 novembre 1900,
à 4 heures.

PAR

Emile DARRAS

Licencié en Droit.

<i>Président :</i>	MM. CHRÉTIEN,	<i>professeur.</i>
<i>Suffragants :</i>	{ MAY. GAVET. }	<i>Id.</i>

BAR-LE-DUC

Société anonyme de "l'Imprimerie Barrisienne
49, RUE DE LA ROCHELLE, 49

1900

ÉTUDE
SUR LES TRAITÉS DE PAIX

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE
SUR LES TRAITÉS DE PAIX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 24 novembre 1900,
à 4 heures.

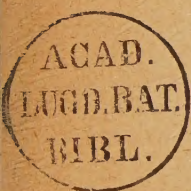
PAR

Emile DARRAS

Licencié en Droit.

Président : MM. CHRÉTIEN, *professeur.*

Suffragants : { MAY. }
 { GAVET. } *Id.*



BAR-LE-DUC

Société anonyme de "l'Imprimerie Barrisienne"
49, RUE DE LA ROCHELLE, 49

1900

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. LEDERLIN,  I .

Doyen honoraire : M. JALABERT,  I .

Professeur honoraire : M. LOMBARD (Ad.),  I .

MM. LEDERLIN  I , Professeur de *Droit romain*, Chargé du *Cours de Pandectes* et du *Cours d'Histoire du Droit*. (*Droit français* étudié dans ses origines féodales et coutumières).

LIÉGEOIS, I  Professeur de *Droit administratif* et Chargé du *Cours d'Histoire des Doctrines économiques*.

BLONDEL, I  Professeur de *Code civil*.

BINET, I  Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours d'enregistrement*.

GARNIER, I  Professeur d'*Économie politique* et Chargé du *Cours de Législation financière*.

MAY, I  Professeur de *Droit romain* et Chargé du *Cours de Pandectes* et du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

GARDEIL, I  Professeur de *Droit criminel* et Chargé du *Cours de Législation et Economie industrielles*.

BEAUCHET, I  Professeur de *Procédure civile* et Chargé du *Cours de Procédure civile (Voies d'exécution)*, et du *Cours de Législation et Economie coloniales*.

BOURCART, I  Professeur de *Droit commercial* et Chargé du *Cours de Droit administratif* (Doctorat).

GAVET, I  Professeur d'*Histoire du Droit* et Chargé du *Cours d'Histoire du Droit et des institutions juridiques de l'Est*.

CHRÉTIEN, I  Professeur de *Droit international public et privé* et Chargé du *Cours de Droit civil approfondi*.

CARRÉ DE MALBERG, A  Professeur de *Droit public et constitutionnel*.

GAUCKLER, I  Professeur de *Code civil*.

MELIN, Docteur en droit, *Chargé de Conférences*.

RENARD, Docteur en Droit, *Chargé de Conférences*.

LACHASSE, I,  Docteur en Droit, Secrétaire honoraire.

VALEGEAS, A  Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

INTRODUCTION

On a dit que la guerre était un mal nécessaire. Cette assertion n'a pas de valeur en théorie. Mais l'histoire nous en démontre cependant l'exactitude. Depuis les temps les plus reculés, l'emploi de la force semble avoir prévalu pour la solution des conflits internationaux. Malgré les progrès de la civilisation et l'avènement du droit international contemporain, rien n'a changé de nos jours. Les nations de l'Europe ont aujourd'hui des convoitises et des ambitions qui menacent à chaque instant de rompre l'équilibre. L'éternelle question d'Orient, l'expansion coloniale des différentes nations en Afrique et en Asie seront toujours un obstacle aux rêves de paix universelle que caressent les philanthropes.

Il semble donc impossible que l'état de guerre disparaisse du monde civilisé. Les efforts de la diplomatie pourront en retarder l'arrivée ou la rendre plus rare. Ils devront surtout s'employer à en adoucir les effets. La guerre en effet surtout de nos jours où la nation entière est appelée sous les armes, c'est la vie d'un peuple tout à coup suspendue, son commerce et son industrie rendus impossibles et peut-être ruinés à jamais. Le vainqueur et le vaincu ont besoin de reprendre entre eux des

rapports amicaux qui leur permettent de réparer les désastres causés par la guerre. Tel est le but des traités de paix qui feront l'objet de cette étude.

Il nous sera donc facile d'après ces quelques considérations, de donner une définition du traité de paix. « Ce sont des conventions par lesquelles deux ou plusieurs souverains déclarent d'une manière solennelle, les hostilités terminées entre eux, sans que l'un ou les uns se mettent dans la dépendance absolue de l'autre. » (1)

Cette définition nous paraît très exacte. Car elle distingue essentiellement le traité de paix, de la soumission sans conditions, de la *deditio* qui aboutit à l'asservissement du peuple vaincu et de son souverain.

En cas de conclusion d'un traité de paix, chaque Etat discute les conditions de la paix et on ne peut pas dire que l'un d'eux soit complètement à la merci de l'autre. Sans doute on prendra pour point de départ des négociations le *statu quo* créé par la guerre. Il est nécessaire de tenir compte de cet état de fait, dont la reconnaissance par les stipulations du traité, donne une raison d'être à la guerre et assure au vainqueur la reconnaissance de droits nouveaux ou la confirmation de droits anciens qui lui avaient été contestés. C'est ce qui fait que l'on a pu dire que « chaque traité de paix marque une ère nouvelle dans la vie des peuples ». (2)

Nous allons donc essayer dans cette rapide étude

(1) Heffter. *Droit international*, 1873, § 179.

(2) Heffter, § 181.

Holzendorf, *Manuel de Droit des Gens*, 89-iv. p. 791.

d'énumérer les différentes questions relatives aux traités de paix. Nous commencerons tout d'abord par examiner la procédure suivie habituellement pour aboutir à un traité de paix.

HISTORIQUE

A). *Dans l'antiquité.*

C'est une erreur de croire que le droit des gens a été peu connu de l'antiquité. Même aux temps les plus barbares, certains usages sont venus modérer la dureté du droit de la guerre. C'était l'hospitalité accordée à l'étranger, l'asile donné à l'ennemi dans les temples.

Les traités publics eux-mêmes, et en particulier les traités de paix ne furent pas inconnus aux peuples anciens (1). Sans parler des traités de paix proprement dits, les Grecs concluaient certaines conventions s'en rapprochant plus ou moins, par exemple des traités de pacification, conclus après la guerre civile et une proclamation d'amnistie qui en était la conséquence.

Nous trouvons l'échange des ratifications et le serment donné pour assurer l'exécution du traité, l'inscription de l'acte conclu sur des tables de bronze ou de marbre déposées dans les édifices publics.

L'antiquité grecque connaissait plusieurs sortes de négociateurs : les hérauts chargés de porter les premières propositions de paix, et les ambassadeurs proprement

(1) Voir à ce sujet Egger, *traités publics dans l'antiquité*, Dalloz, v^o *Droit international*.

aits ou plénipotentiaires chargés de la conclusion même du traité.

De même que la Grèce, Rome a eu aussi son droit des gens ; c'était le droit fécial, qui n'avait rien de commun avec le droit international tel qu'on l'entend aujourd'hui. Ce n'était pas un droit universellement admis par les nations, mais plutôt un ensemble de règles qui avaient un caractère religieux et que Rome s'imposait dans ses rapports avec les autres peuples. Un collège de prêtres appelés *féciaux* était chargé de veiller à l'exécution de ces formalités.

Mais ces règles n'empêchèrent pas les Romains de violer leur serment sans le moindre scrupule et, selon Montesquieu, « il serait aussi juste de dire la foi romaine que la foi punique. »

Les Romains conclurent avec les autres nations un grand nombre de traités, et entre autres de nombreux traités d'alliance à la suite d'une guerre. Ce sont là de véritables traités de paix d'où Rome retire toujours un avantage quelconque, la remise des prisonniers et des déserteurs sans réciprocité, la cession d'une partie de territoire et le paiement d'une contribution de guerre ou d'un tribut annuel.

A côté de ces prétendus traités d'alliance nous trouvons les conventions faites avec les vaincus. A proprement parler ce ne sont pas des conventions. Il n'y a là qu'un acte unilatéral, une loi imposée par Rome au vaincu. Le vaincu se remettait corps et biens entre les mains du peuple romain. Telle était la *deditio*. C'était

ce qu'on appelait : *se sua que omnia fidei populi romani permittere* (1). C'était aussi la consécration de ce principe que le droit de guerre était illimité (2).

Tite Live nous donne un exemple frappant de ce dialogue qui s'engageait entre les féciaux et les envoyés du peuple vaincu : « Êtes-vous les députés et les orateurs employés pour vous mettre vous et le peuple de Collatie en ma puissance ? — Oui — Le peuple collatin est-il libre de disposer de lui ? — Oui — Vous livrez-vous à moi et au peuple romain, vous le peuple de Collatie, la ville, les champs, les eaux, les frontières, les temples, les propriétés mobilières, toutes les choses divines et humaines ? — Oui — J'accepte. » (3)

C'était ce qu'on appelait alors conclure une convention de paix : confisquer tous les biens des vaincus, et réduire en esclavage tous les prisonniers de guerre.

B) *Dépuis l'Empire d'Orient jusqu'au traité de Westphalie.*

Ces coutumes subsistèrent jusqu'à la fin de l'empire romain, qui succomba sous l'invasion barbare. Il n'en est pas de même pour l'Empire romain d'Orient, qui se ressentit à cette époque de l'influence bienfaisante de Justinien. C'est ainsi qu'après la conquête de l'Afrique,

(1) Tite Live, 36, 28.

(2) Quidquid in hostibus feci, jus belli defendit. Tite Live, 21, 13.

(3) Tite Live, VII, 31.

Gelſmer ne trouva plus la mort ignoble que l'a Rome ancienne infligeait aux vaincus. La générosité de l'empereur chrétien lui donna en Galatie un domaine magnifique où il finit ses jours. Mais on ne saurait trouver encore le caractère de nos traités modernes et contemporains dans ces longues trêves accordées par Justinien aux Perses ou aux Vandales.

Cependant si l'on voit déjà à cette époque apparaître les traces de quelques règles de droit international, leur champ d'application semble limité à l'empire chrétien d'Orient. Tout le reste de l'Europe est bouleversé par les invasions des barbares. La féodalité survint qui remplaça les rapines des barbares par la fureur des guerres privées. C'était là un terrain bien peu favorable aux progrès du droit des gens.

Cependant au neuvième siècle fut conclu le *traité de Verdun* entre les fils de Louis le Débonnaire (843). Ce traité de paix est très digne d'attention, car il partage définitivement l'ancien Empire de Charlemagne en trois Royaumes : de France, de Germanie et d'Italie.

Au onzième siècle, la conquête normande évoque les souvenirs de la soumission des vaincus dans l'ancienne Rome. Le pillage et le meurtre attendaient les populations vaincues.

C'est dans des temps plus modernes que l'on doit rechercher les traités qui ont fondé véritablement le droit public européen, et en premier lieu dans la paix de Westphalie. (24 octobre 1648).

Cependant il faut dire (ce qui sera examiné plus loin

en détail) qu'à partir du quinzième siècle, se développe cette théorie que les rois de France, ne peuvent par un traité de paix aliéner une partie du territoire de la France. Ils avaient besoin pour cela de l'assentiment des Etats Généraux.

C). *Du traité de Westphalie jusqu'à la Révolution.*

Le *traité de Westphalie* mit fin à la guerre de Trente ans entre les puissances protestantes et les puissances catholiques. Il comprend deux traités, celui de Munster entre l'Empire et la France, celui d'Osnabrück entre l'Empire et la Suède.

La paix de Westphalie commence la ruine de la maison d'Autriche et accorde une suprématie à la France. L'Empire consent de nombreuses cessions à la France et à la Suède. Sept ans de négociations furent nécessaires pour élaborer ces deux traités. Ces négociations furent longtemps retardées par des questions de préséance.

Les stipulations du traité se rapportent à des cessions de territoire, à la réorganisation de l'Empire et à la paix religieuse. La France acquiert le Landgraviat de haute et basse Alsace, le Sundgau, la préfecture des dix villes impériales, c'est-à-dire sous des noms divers l'Alsace toute entière. L'Empereur reconnaît à la France l'entière souveraineté des trois évêchés, Metz, Toul et Verdun.

Pour Strasbourg, l'article 87 du traité établissait qu'elle serait laissée ainsi que les dix villes libres dans la liberté et immédiate envers le Saint-Empire. C'était

là sans doute un moyen ingénieux employé par les diplomates allemands d'annuler les clauses précédentes. La question resta en suspens pendant longtemps et de nombreuses interprétations furent données de l'article 87 du traité.

Au traité de Nimègue, Louis XIV refusa de laisser remettre en discussion la question de l'Alsace et de Strasbourg.

Quoiqu'il en soit, en 1680, Louis XIV ordonna la réunion de Strasbourg à la France. Cette réunion fut d'ailleurs consacrée par le traité de Ryswich. Enfin, ce traité réorganisa l'Empire en faisant de l'Empereur le simple exécuter des décisions de la Diète.

De plus, cette paix mit fin à la guerre religieuse en donnant aux Etats calvinistes les mêmes droits qu'aux Etats luthériens. Les biens ecclésiastiques sont remis en l'état où ils se trouvaient au commencement de la guerre.

Le Pape ne voulut pas accepter les traités. Il les déclara nuls, invalides, réprouvés, sans force et sans effet. Mais l'influence de la papauté avait diminué depuis le moyen-âge. La politique de l'Europe était devenue séculière.

Depuis la paix de Westphalie, jusqu'à la fin du dix-septième siècle, on peut compter quatre grands traités : le traité des Pyrénées (1659), le traité d'Aix-la-Chapelle (1668), le traité de Nimègue (1678 et 1679) et enfin le traité de Ryswich (1697). Ces différents traités mettaient fin à la guerre contre l'Espagne, à la guerre de dévolu-

tion, à la guerre de Hollande et à la guerre de la ligue d'Augsbourg.

Par le *traité des Pyrénées*, la France obtenait sur l'Espagne les mêmes droits que lui avait conféré sur l'Allemagne le traité de Westphalie. Le traité d'Aix-la-Chapelle lui donne la Flandre. Le traité d'Aix-la-Chapelle présente un caractère particulier. Pendant qu'un congrès se réunissait dans cette ville, sous la médiation du pape, Louis XIV menait lui-même toutes les négociations à Saint-Germain, ce qui fit dire plus tard à Voltaire (1) « qu'un fantôme d'arbitre discutait entre des fantômes de plénipotentiaires ».

La *paix de Nimègue* marque l'apogée de la puissance de Louis XIV. Par ce traité il obtint la Franche-Comté et douze places dans les Pays-Bas. La paix était signée depuis trois jours, quand Guillaume d'Orange attaqua Luxembourg, qui réussit à le repousser. Cet acte de mauvaise foi avait été accompli par lui pour rompre les négociations et rallumer la guerre. L'Empereur de son côté n'adhéra à la paix qu'en 1679 après une campagne de Créqui sur le Rhin.

La *paix de Ryswick* fait à l'Espagne et à la Hollande de nombreuses concessions. Le traité reconnaissait Guillaume d'Orange comme roi d'Angleterre et accordait aux Hollandais un traité de commerce avantageux, et l'abolition définitive du droit de cinquante sous par tonneau.

La malheureuse guerre de la Succession d'Espagne

(1) Voltaire, *Siècle de Louis XIV*.

aboutit aux *traités d'Utrecht* (1713-14). Les négociations de ces traités furent difficiles. Les premières propositions de paix eurent lieu à Gertruydenberg en 1710. Devant les prétentions des Hollandais, les plénipotentiaires français, le maréchal d'Huxelles et l'abbé de Polignac se retirèrent, et la guerre recommença. Mais à la suite des victoires françaises, l'Angleterre signa les Préliminaires de Londres (1711). Après la victoire de Denain (1712) les négociations furent menées à Utrecht avec la Hollande (1712-1715).

Par les traités d'Utrecht, la France cède à l'Angleterre les territoires de la baie d'Hudson, l'Acadie et l'île de Terre-Neuve, en gardant le droit de pêche. Enfin, on reconnaissait la succession protestante en Angleterre. La France renonce au principe : « le pavillon couvre la marchandise ».

Il nous faut encore signaler dans cette rapide étude historique le *traité de Paris* (1763) et le *traité de Versailles* (1782-83).

Le premier de ces traités mit fin à la guerre de Sept ans. La France cède le Canada et renonce à ses droits sur la Nouvelle-Ecosse. L'Angleterre obtient aux Antilles, Saint-Vincent, Saint-Domingue, Tabago, en Afrique, le Sénégal.

La France prit sa revanche par le traité de Versailles. L'indépendance des treize provinces unies est reconnue. La France recouvre aux Antilles et en Afrique ce que lui a enlevé le traité de Paris.

D) *De la Révolution à nos jours.*

Pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, de nombreux traités de paix furent conclus. Mais ce ne sont que de véritables trêves. De nouvelles guerres surviennent pour aboutir aux *traités de Vienne ou traités de 1815*, alors que l'Empire succombe sous les efforts de la coalition européenne. Le traité signé par la France fut le second traité de Paris, qui confirmait les actes du Congrès de Vienne.

La France en sortait diminuée, tandis que la puissance de l'Autriche, de la Prusse, de l'Angleterre et de la Russie, s'en trouvait par suite agrandie. L'Angleterre recouvrait tout son empire colonial et l'Allemagne devenait la Confédération germanique.

Le Congrès de Vienne mit en présence des négociateurs devenus fameux : M. de Talleyrand, le prince de Metternich, lord Castlereagh. Les principaux Souverains d'Europe y assistaient même en personne.

Le Congrès de Vienne eut le grand tort de distribuer des territoires sans égard pour la nationalité des peuples et sans autre souci que la convenance personnelle des vainqueurs.

Les actes du Congrès de Vienne confirmés par le second traité de Paris, eurent pour le dix-neuvième siècle la même importance que le traité de Westphalie au dix-septième et le traité d'Utrecht au dix-huitième.

Après 1815, le traité le plus important est le *traité de Paris* qui mit fin à la guerre de Crimée (30 mars 1856).

A l'encontre des traités de 1815, ce traité donne à la France une situation prépondérante en Europe.

La Mer Noire était neutralisée et la navigation sur le Danube était déclarée libre. L'intégrité de l'Empire Ottoman était sauvegardée et l'équilibre européen rétabli.

Viennent ensuite le *traité de Villafranca* (1), du 11 juillet 1859 mettant fin à la guerre d'Italie, confirmé par le *traité de Zurich* (2), du 22 novembre de la même année. Ces deux traités fondaient l'unité italienne mal compensée par l'annexion de Nice et de la Savoie.

Enfin, depuis cette époque, des traités de paix très importants ont été conclus. Nous ne ferons que les énumérer ici, nous réservant de les étudier plus spécialement dans le cours de cette étude.

Ce sont, le *traité de Francfort* du 10 mai 1871 mettant fin à la guerre franco-allemande, le *traité de San-Stefano* mettant fin à la guerre russo-turque, modifié par le *traité de Berlin* du 19 juillet 1878, traité qui a réglé à nouveau la question d'Orient. Citons de même le *traité de Constantinople* mettant fin à la guerre turco-grecque.

Enfin, le dernier traité de paix important du dix-neuvième siècle est le *traité de Paris* (1899), signé à la suite de la guerre hispano-américaine, précédé lui-même des *Préliminaires de Washington* du 12 août 1898.

(1) D. P. 59, 4. 116.

(2) De Clercq. *Recueil des Traités de la France*, T. VII, p. 617.

PREMIÈRE PARTIE

PREMIÈRE PARTIE

PROCÉDURE SUIVIE POUR ABOUTIR A UN TRAITÉ DE PAIX

Notions générales

Le rétablissement des relations pacifiques entre les Etats belligérants soulève des questions multiples dont l'examen présente parfois de grandes difficultés. Aussi, entre le moment où cessent les hostilités et la signature du traité de paix, s'écoule un temps très long, pendant lequel se débattent dans des conférences, les questions les plus importantes, dont la solution dans tel ou tel sens, influe parfois sur les destinées des Etats contractants.

Avant d'arriver à l'examen de ces négociations, il nous faut considérer une question qui est de la plus haute importance, à savoir ; quelle est l'autorité chargée de la négociation des traités de paix.

CHAPITRE I

QUI A LE DROIT DE NÉGOCIER ET DE CONCLURE UN TRAITÉ DE PAIX

Le pouvoir de négocier, de faire et conclure des traités de paix est un des attributs des Etats souverains. Les auteurs distinguent trois sortes d'Etats : « les Etats simples, les Etats composés et les Confédérations d'Etats. »

« L'Etat simple est celui qui indivis et en possession de la souveraineté complète dans son intérieur, n'est lié en dehors des rapports internationaux ordinaires à aucun corps politique externe, d'une manière permanente. » (1) Ces États ont pleinement la capacité de contracter un traité de paix comme les autres traités, car ils ont la pleine souveraineté.

Parmi les Etats composés, il faut distinguer les Etats mi-souverains et la réunion de plusieurs Etats souverains sous un gouvernement commun.

Les Etats mi-souverains sont soumis à la suzeraineté d'un autre Etat parfaitement souverain. Telle est la situation de l'Egypte vis-à-vis de l'Empire Ottoman.

(1) Heffter. *Droit international*, § 18.

Telle était jusqu'au traité de Berlin la situation des principautés électives de Moldavie et de Valachie.

Les Etats mi-souverains n'ont pas la capacité nécessaire pour signer des traités de paix. Ils peuvent signer certains traités, tels que des traités de douane ou de commerce, mais la conclusion des traités de paix pourrait parfois porter atteinte aux traités conclus par le gouvernement suzerain.

M. de Martens (1) dit : « Ce qui reste encore d'Etats mi-souverains en Europe semble également pouvoir prétendre au droit de négocier et de conclure des traités publics ». D'autre part dans son traité de Droit international, M. de Martens (2) n'est plus du même avis et dit : « Les Etats mi-souverains n'ont pas la capacité légale nécessaire pour signer des traités. »

En ce qui concerne l'Egypte, le firman d'investiture du Khédive du 30 juillet 1879, l'autorise à conclure avec l'approbation du sultan certaines conventions relatives aux douanes et au commerce, ou ayant pour but de régler les rapports des étrangers avec la population. Cette énumération doit être considérée comme limitative et il faut en conclure que le Khédive n'aurait pas le droit de conclure un traité de paix.

Comme Etats composés on peut citer en second lieu la réunion de plusieurs Etats souverains sous un gouvernement commun. Telle est aujourd'hui la situation

(1) De Martens. *Vergé*. 1864, I, p. 155.

(2) De Martens. *Traité de Droit international*, 1883. chap. IV, p. 515.

de la Suède et de la Norvège, de l'Autriche et de la Hongrie. Telle est aussi la situation des trois royaumes unis d'Angleterre, Ecosse et Irlande.

Dans tous ces cas, c'est très improprement que la plupart des auteurs disent qu'il y a une réunion d'Etats souverains. — Il y a réellement une véritable incorporation au profit de l'un des Etats. Il n'y a donc qu'un seul Etat souverain. Les autres ont perdu leur personnalité et s'ils jouissent encore de certaines prérogatives, comme par exemple d'avoir une représentation distincte, au fond ils n'existent plus en tant qu'Etats et ne peuvent conclure aucun traité, surtout un traité de paix.

Disons maintenant quelques mots de l'Etat Fédéral et de la Confédération d'Etats. Dans le premier cas, il n'y a à proprement parler qu'un seul Etat. Tel est le cas de la Suisse de nos jours et celui des Etats-Unis d'Amérique. Aucun des Etats de cet Etat Fédéral ne peut conclure de traité sans l'assentiment du Congrès.

Il n'en est pas de même de la Confédération d'Etats, dont le type est la Confédération germanique qui a fonctionné depuis 1815 jusqu'en 1866. Ces différents Etats souverains n'ont jamais renoncé à la faculté de conclure des traités, quand ces traités ne sont pas en opposition avec les lois fondamentales de la Confédération.

Dans ce cas, les différents Etats qui forment la Confédération n'ont pas abdiqué leur souveraineté. Ils se sont unis dans un but de protection. C'était aussi le cas dans l'antiquité des villes grecques et latines.

En fait, les Etats de la Confédération germanique ne

firent jamais séparément aucun traité de paix. D'ailleurs la Confédération avait des troupes communes et aucun des Etats confédérés, n'avait de forces suffisantes pour faire la guerre séparément. Pour ces Etats la Confédération était un acheminement vers l'Etat Fédéral.

Nous devons envisager maintenant la question de savoir si un Etat protégé peut valablement conclure un traité de paix. « En principe, le fait d'être soumis à un protectorat n'entraîne pas nécessairement la perte de la pleine souveraineté. » (1) Car le traité de protection a uniquement pour but de sauvegarder l'indépendance de l'Etat protégé, trop faible pour se défendre lui-même. Telle était la situation des Provinces Danubiennes soumises depuis le traité d'Andrinople de 1829 au protectorat de la Russie, et depuis le traité de 1856 à la garantie collective des puissances signataires de ce traité.

Cependant, le protectorat tel qu'il est pratiqué de nos jours, est un régime spécial dont on ne peut donner de définition exacte tant la forme que revêt le protectorat est variable. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'il implique presque nécessairement, de la part du pays protégé, l'abandon de sa souveraineté extérieure au pays protecteur.

C'est ainsi que, par l'article 6 du traité du 12 mai 1881 (2), le bey de Tunis s'engage à ne conclure aucun

(1) Pradier Fodéré. *Droit international européen et américain*, 2, § 1060.

(2) D. P. 82, 4, 54.

acte ayant un caractère international sans en avoir préalablement donné connaissance au Gouvernement français et s'être préalablement entendu avec lui. (1) Ce traité fut confirmé par un traité du 8 juin 1883.

De même, le traité du 1^{er} octobre 1895, signé à Tananarive et établissant le protectorat sur Madagascar portait dans son article 3 : « Le Gouvernement de la République Française représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures. » (2) Par un traité du 18 janvier 1896, le système du protectorat fut abandonné et Madagascar devint véritablement colonie française.

Le droit de conclure les traités de paix, est donc comme nous venons de le voir, l'attribut des Etats souverains. « Mais les Etats sont des personnes morales, et les personnes morales ne pouvant agir par elles-mêmes, il en résulte que la négociation des traités doit s'effectuer par les personnes physiques qui représentent les Etats : ce sont d'ordinaire les gouvernants, soit personnellement, soit par l'entremise de ministres plénipotentiaires. » (3) Recherchons donc quelles sont les personnes, ou plus exactement quelle est l'autorité chargée de la négociation et de la conclusion d'un traité de paix. C'est là une question qui est réglée par le droit public de chaque Etat.

Dans notre ancienne France, les rois n'avaient pas un pouvoir illimité pour la conclusion des traités de paix.

(1) D. P. 85, 4, 16.

(2) D. P. 96, 4, 92.

(3) Pradier Fodéré, § 1061.

Il est incontestable que les aliénations de domaines ou les cessions de territoires ne pouvaient s'accomplir sans les Etats Généraux.

Après la bataille de Poitiers, ils rejettent le traité de Brétigny, par lequel Jean renonçait à la Guyenne. De même, en 1506, les Etats Généraux de Tours engagent Louis XII à rompre le traité conclu récemment avec l'empereur Maximilien, comme pernicieux au royaume. De même, en 1420, les Etats Généraux furent appelés à ratifier le traité de Troyes; qui faisait passer la couronne de France sur la tête du roi Henri V d'Angleterre, après la mort de Charles VI.

Enfin sous le règne de François I^{er}, les Etats Généraux annulent le traité de Madrid par lequel le roi, pour prix de sa rançon, cédait la province de Bourgogne à l'empereur Charles-Quint.

Cependant à partir de 1604, les Etats Généraux ne s'assemblent plus. Le roi paraît donc investi par le consentement tacite de la nation, du pouvoir de négocier et de traiter sans aucune réserve. Il arriva cependant parfois que les puissances étrangères demandèrent, par mesure de sécurité, l'enregistrement des traités au Parlement de Paris.

Mais sous Louis XIV et sous Louis XV, cette dernière formalité semble être tombée en désuétude. C'est ainsi que l'on voit Louis XIV conclure sans les Etats Généraux et le Parlement, le traité de Ryswick en 1697 et les traités d'Utrecht en 1713-1714. De même Louis XV conclut en 1762 et en 1763 les traités cédant à l'Angleterre la Louisiane, le Sénégal et le Canada.

La Révolution française modifia les droits du Pouvoir exécutif. La Constitution de 1791 (1) portait : « Il appartient au roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce et autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'Etat, sauf la ratification du Corps législatif. »

La constitution de 1793 donnait au pouvoir exécutif le droit de négocier, mais réservait au pouvoir législatif le droit de ratifier par un décret. D'ailleurs cette constitution ne fut jamais mise en pratique.

La constitution de l'an III contenait à peu près les mêmes dispositions et admettait l'exécution immédiate de certains articles secrets, pourvu qu'ils ne renferment aucune clause contraire aux articles patents ou aliénant une partie du territoire (2).

Les différentes constitutions que nous venons d'examiner enlevaient au pouvoir exécutif une partie de ses anciennes prérogatives.

La constitution de l'an VIII (3) (1800) porte : « Le gouvernement entretient des relations politiques au dehors, conduit les négociations, fait les stipulations préliminaires, signe et conclut tous les traités de paix et d'alliance.

..... Les déclarations de guerre et les traités de paix sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme

(1) *Constitution de 1791*, tit. II, chap. 4, sect. 3, art. 3.

(2) *Constitution de l'an III*, tit. XII, art. 331, 332, 333.

(3) *Constitution de l'an VIII*, tit. IV, art. 49 et 50.

des lois. Seulement les discussions et délibérations sur ces objets, tant dans le Tribunal que dans le Corps législatif, se font en comité secret quand le gouvernement le demande. » Cependant, en fait, le Corps législatif se bornait à un simple enregistrement et les consuls seuls ratifiaient les traités de paix.

Cependant, le sénatus-consulte du 14 thermidor, an X (1), instituant le Consulat à vie portait : « Le premier Consul ratifie les traités de paix et d'alliance après avoir pris l'avis du conseil privé. Avant de promulguer il en donne connaissance au Sénat. » Ce sont d'ailleurs les règles qui ont été maintenues dans la constitution de l'Empire (28 floréal, an XII).

Les chartes de 1814 et 1830 (2) accordent au roi le droit de déclarer la guerre et de conclure les traités de paix ou d'alliance. Mais en réalité ce pouvoir était entre les mains des Chambres qui pouvaient accorder où refuser les crédits nécessaires à l'ouverture où à la conduite des hostilités.

La Constitution de 1852 art. 6 (3) accorde au Président de la République le droit de déclarer la guerre, de signer les traités de paix et d'alliance. Le Sénatus-Consulte du 7 novembre 1852 rétablissant l'Empire, et celui du 20 avril ne changèrent rien aux prérogatives du

(1) *Senatus consulte* du 16 thermidor, an X, tit. v, art. 58.

(2) *Constitution de 1814*, art. 14 et 48.

Charte de 1830, art. 13.

(3) Art. 6. — Le Président de la République est le chef de l'Etat..... déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce..... etc...

Prince-Président devenu Empereur des Français. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dispose dans son article 8 : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

« Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » En ce qui concerne les traités de paix et ceux qui engagent les finances de l'Etat, le vote des deux Chambres est nécessaire pour leur donner un caractère définitif.

La loi anglaise considère comme une prérogative de la couronne le droit de conclure les traités de paix, d'alliance et de commerce. Mais c'est en somme un droit de pure forme, car la ratification du parlement devient nécessaire pour les traités qui modifient le territoire du royaume et des colonies, ou qui créent des charges pour l'Etat et les citoyens.

La Constitution fédérale des Etats-Unis accorde au Président de la République, le droit exclusif de signer les traités de paix, de l'avis et du consentement du Sénat, si les deux tiers des sénateurs présents y donnent leur approbation.

L'Empereur d'Allemagne conclut les traités de paix avec les Etats étrangers avec le consentement du Conseil Fédéral et l'approbation du Reichstag. L'Empereur de Russie exerce pleinement le droit de conclure des

traités. Aucun parlement ne vient y donner son approbation.

L'Empereur d'Autriche a d'après la constitution le droit de conclure tous les traités politiques pourvu qu'ils n'entraînent aucune modification territoriale ou ne créent à la charge de l'Etat, ou des particuliers, de nouvelles obligations.

En Italie, le roi fait les traités de paix, mais il doit soumettre à l'approbation des Chambres les traités imposant une charge nouvelle au budget ou entraînant une aliénation de territoire.

Il en est de même en Belgique, aux Pays-Bas, en Espagne, en Danemark où l'on rencontre toujours dans les constitutions les mêmes réserves au sujet du territoire.

En Suisse, le pouvoir de conclure les traités appartient à l'Assemblée fédérale, composée du Conseil national et du Conseil des Etats. Cependant en fait, c'est le Conseil fédéral qui est chargé des relations des Gouvernements avec la Confédération helvétique et qui négocie les traités de paix (1).

(1) Voici à ce sujet :

Constitution allemande du 16 avril 1871.

Lois constitutionnelles autrichiennes du 21 déc. 1867, du 2 avril et du 12 mai 1873.

Constitution américaine, 1789.

— *belge*.

Constitution espagnole, du 30 juin 1876.

Danemark. *Loi constitutionnelle*, du 7 nov. 1865.

Italie. *Statut du Piémont*, du 4 mars 1848, étendu à toute l'Italie par une loi du 31 mai 1871.

On peut donc dire que c'est le chef de l'Etat qui d'après les différentes constitutions a le droit de négocier et de conclure la paix. Cependant, comme nous venons de le voir, les différentes constitutions y apportent certaines restrictions, consistant dans la nécessité de faire approuver par la représentation nationale le texte même du traité. Ces restrictions doivent être scrupuleusement observées. Cela se conçoit facilement. Car si la nation elle-même ne peut-être appelée toute entière à négocier, à conclure la paix, du moins a-t-elle le plus grand intérêt à ce que ses droits soient sauvegardés. Les questions soulevées à propos des traités sont trop importantes pour qu'elle ne donne pas son avis par la voie de ses représentants. Le traité de paix peut contenir des cessions de territoire, le paiement d'une indemnité de guerre, des clauses concernant l'option de nationalité. Toutes ces questions font donc que la plupart des Constitutions n'ont pas voulu laisser au chef de l'Etat seul, le droit de négocier et de conclure les traités de paix.

Mais ce droit qu'a le chef de l'Etat de conclure et de négocier les traités de paix ne s'exerce pas directement dans la plupart des cas. On a confié ce soin soit aux ministres des affaires étrangères des pays contractants, soit à des agents diplomatiques munis de pleins pouvoirs, ou autrement dit des plénipotentiaires. Cela n'indique pas d'ailleurs qu'ils aient un pouvoir illimité. Ils doivent être munis à cet égard d'un pouvoir spécial.

Une question intéressante se pose ici, c'est celle de savoir si un gouvernement insurrectionnel a la capacité

requis pour contracter des obligations au nom de la nation et par conséquent conclure un traité de paix ? Il faut admettre que « la capacité pour conclure les traités au nom de l'Etat appartient aux représentants ou détenteurs actuels du pouvoir » (1). On ne considère en droit international que la détention de fait du pouvoir. Le prince légitime dépouillé du pouvoir ne pourra valablement contracter que le jour où il aura été réintégré dans ses droits.

En est-il de même d'un prince prisonnier de guerre ? Dans ce cas le souverain n'est pas dépouillé de ses prérogatives. Mais, il n'a plus la liberté nécessaire pour traiter. Le fait même de la captivité lui enlève toute la force nécessaire pour résister aux exigences du vainqueur. C'est donc aux corps constitués de l'Etat à négocier en attendant que le souverain recouvre sa liberté. « L'équité naturelle ne permet pas de faire subir à toute une nation les conséquences d'une pareille situation (2) ». En 1870 après la capitulation de Sedan (2 septembre 1870) l'Empereur fut fait prisonnier et transféré au château de Wilhelmshöhe près de Cassel. Mais la question ne put se poser, le gouvernement impérial ayant été renversé le 4 septembre. Le gouvernement de la Défense Nationale fit place à l'Empire. Le 13 février, il dépose ses pouvoirs entre les mains de l'Assemblée Nationale constituante.

(1) Pradier Fodéré, § 1064.

(2) Calvo, § 3126.

CHAPITRE II

PRÉLIMINAIRES DE PAIX

SECTION I

Convention d'armistice

La paix si nécessaire aux deux nations, ne pourrait se conclure, ses négociations ne pourraient être suivies avec la liberté et le calme nécessaires, si les hostilités ne cessaient pas. Il y a donc lieu de conclure un armistice général. Il ne s'agit pas ici d'une convention d'armistice ordinaire, conclue par les généraux en présence et dont la durée n'excède pas plus de quelques jours ou de quelques semaines. Nous nous trouvons en présence d'une convention beaucoup plus importante, beaucoup plus vaste, destinée à faciliter la négociation et la conclusion du traité de paix.

Ces conventions d'armistice ne peuvent pas en général être conclues par des généraux commandants d'armées. Il peut s'y rencontrer des questions qui ne sont pas de la compétence d'un chef militaire. C'est ainsi que la convention d'armistice conclue à Versailles en

1871 (1) prévoyait la convocation d'une Assemblée Nationale. Aussi la négociation d'un armistice nécessite-t-elle pour ceux qui la signent, des pleins pouvoirs de leur gouvernement.

La convention d'armistice de Versailles du 28 janvier 1871, fut signée entre M. le comte de Bismarck d'une part, et M. Jules Favre de l'autre, tous deux munis de pouvoirs réguliers.

Cependant si un commandant d'armée a reçu de son gouvernement une autorisation spéciale, il peut valablement conclure un armistice général. C'est ainsi que la convention d'armistice d'Andrinople du 31 janvier 1878, fut signée d'une part, par le commandant en chef de l'armée russe, son Altesse Impériale le grand duc Nicolas et son chef d'état-major, et d'autre part, par son Excellence le général de division Nedjib-Pacha et le général Osman Pacha investis de pleins pouvoirs (2).

Il peut même arriver que certains généraux soient munis de pouvoirs plus étendus. C'est ainsi que le général Duchesne, commandant en chef l'expédition de Madagascar, avait reçu de la part du Gouvernement français, des pleins pouvoirs, pour signer un traité de paix.

L'armistice peut dans certains cas être conclu pour plusieurs années. Il prend alors le nom de trêve générale. C'est un véritable traité de paix, avec cette diffé-

(1) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, I. 1.

(2) De Martens, *Nouveau Recueil*, 1878-79, III, p. 241.

rence, qu'elle ne termine pas le différent d'une manière définitive.

Au moyen-âge, ces trêves générales furent très fréquentes. Elles tenaient place dans presque tous les cas d'un traité de paix.

SECTION II

PRÉLIMINAIRES DE PAIX

§ I. *Différentes sortes de préliminaires.*

La plupart du temps, les négociations pour aboutir à un traité de paix définitif, sont très longues. D'autre part, les puissances belligérantes désirent mettre un terme à l'état de guerre. On a donc recours, dans la plupart des cas, à la conclusion d'un traité préliminaire de paix.

On distingue deux sortes de préliminaires de paix. Les uns contiennent des indications formelles sur le lieu et la façon dont seront négociés les bases du traité définitif et donnent de simples indications sur les points qui devront faire l'objet d'une discussion. Mais ils n'engagent pas l'avenir et il sera toujours permis, lors de la discussion du traité définitif de revenir sur des questions qui avaient fait l'objet des préliminaires.

Dans les autres préliminaires, les seuls qui, à propre-

ment parler, méritent ce nom, on rencontre les bases définitives de la paix future. « C'est un sommaire abrégé des stipulations essentielles de la paix définitive ». (1) Rien ne pourra plus être modifié à cet égard. — Tout ce qu'on pourra faire dans les négociations du traité définitif, ce sera d'atténuer, dans une certaine mesure, les effets désastreux des préliminaires, en obtenant des compensations sur d'autres questions qui n'ont pas été encore traitées.

C'est d'ailleurs dans cette catégorie que l'on doit ranger les préliminaires de paix conclus dans la dernière partie de ce siècle. Nous citerons les préliminaires de Nicolsbourg du 26 juillet 1866 (2), les préliminaires de Versailles du 24 février 1871 (3), les préliminaires de San-Stefano, du 3 mars 1878 (4), les préliminaires de Washington, du 12 août 1898.

§ II. *Négociation des préliminaires.*

Contrairement à ce qui a lieu pour la négociation du traité définitif (V. plus loin, Chap. III, Sect. I), on ne choisit plus le territoire d'un état neutre pour négocier les préliminaires de paix. C'est ainsi que les préliminaires de paix mettant fin à la guerre entre la Prusse et

(1) Holzendorf. *Manuel de droit international*, 1889, p. 801.

(2) De Clercq. *Recueil des traités de la France*, T. IX.

(3) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*. T. I., p. 21.

(4) De Martens. *Nouveau recueil*, T. III, p. 246.

l'Autriche furent signés à Nicolsbourg, et ceux qui suivirent la guerre franco-allemande, furent négociés et signés à Versailles. De même pour les traités de San-Stefano et de Washington.

La négociation des préliminaires de paix a lieu dans les mêmes formes que le traité définitif (V. plus loin, Chap. II). Nous n'insisterons pas sur cette question. Disons simplement, qu'à cette occasion, les gouvernements désignent des plénipotentiaires chargés de conduire les négociations. On doit s'arranger de telle façon que l'égalité des Etats soit respectée et nommer, de chaque côté, des négociateurs ayant à peu près le même rang et les mêmes fonctions.

Pour les préliminaires de Versailles, les négociations eurent lieu entre M. Thiers, chef du pouvoir exécutif de la République française, et M. Jules Favre, ministre des affaires étrangères, représentant la France, d'un côté, et de l'autre, M. le comte Otto de Bismark-Schœnhausen, muni des pleins pouvoirs de sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, roi de Prusse, le ministre des affaires étrangères de S. Majesté le roi de Bavière, comte Otto de Bray-Steinbourg, le ministre des affaires étrangères de S. M. le roi de Wurtemberg, baron Auguste de Vœchter, M. Jules Joly, Président du Conseil des Ministres de Son Altesse Royale, Monseigneur le grand duc de Bade, représentant de l'Empire germanique.

Les négociations du traité de San-Stefano eurent lieu entre, d'une part, le comte Ignatief, aide de camp

de l'empereur de Russie, et le sieur Nelidow, chambellan de la cour Impériale et, d'autre part, Savfet-Pacha, ministre des affaires étrangères de Turquie, et Sadoulah-Bey, ambassadeur de Turquie près la cour Impériale d'Allemagne.

La négociation des préliminaires de paix porte sur les conditions de la paix future. Nous y rencontrons donc les mêmes divisions que nous pourrions trouver dans la paix définitive. C'est ainsi qu'il y a lieu d'y distinguer, comme dans cette dernière des clauses spéciales, que l'on rencontre dans toutes les conventions de ce genre (V. plus loin. Deuxième partie. Chap. I et II). Mentionnons simplement cette division qui fera ultérieurement l'objet d'une étude plus approfondie.

Les négociations menées dans le but d'aboutir à un traité de paix sont peut être plus délicates que celles du traité définitif. Il s'agit en effet pour les deux parties contractantes de retirer le plus d'avantages possibles de ces négociations qui seront les bases de la paix future. Le vaincu cherche à arracher aux vainqueurs des concessions importantes surtout en ce qui concerne la cession de territoires et le paiement d'une indemnité de guerre. Le vainqueur de son côté cherche à tirer le plus grand profit de son succès. Un exemple frappant de ses efforts opposés, se trouve dans la négociation des préliminaires de Versailles. La France vaincue et épuisée essaie par l'organe de M. Thiers de résister aux exigences du comte de Bismarck. Malgré le grand besoin que nous avons de la paix, on ne pouvait se

résoudre à abandonner à l'Allemagne, deux de nos plus belles provinces et à payer à l'Allemagne ce chiffre exorbitant de cinq milliards.

Ces questions si importantes se retrouvent dans les préliminaires de Washington du 12 août 1898. L'Espagne vaincue est obligée de reconnaître aux Etats-Unis un droit de contrôle sur Cuba (1).

Les préliminaires de paix prévoient toutes les questions importantes qui seront plus tard résolues dans le traité définitif. Certaines questions sur lesquels on n'a pu tomber d'accord restent provisoirement en suspens et il n'y est pas fait allusion. C'est ainsi qu'en 1871 on ne put aboutir immédiatement à un arrangement au sujet de la cession à l'Allemagne d'une partie du réseau de l'Est, de la remise en vigueur du traité de commerce de 1862. Ces questions furent réglées définitivement non pas à la conférence de Bruxelles mais à Francfort.

Les clauses générales communes à tous les traités de paix sont prévues dans les préliminaires de paix (2). Elles ont trait à la cessation des réquisitions dans les départements occupés à l'occupation, à la mise en liberté des prisonniers, etc... (3).

(1) *Préliminaires de Washington*, art. 2.

(2) *Traité préliminaire de Constantinople*, du 18 sept. 1897.
Annuaire de Législation étrangère, 1898, p. 833.

(3) *Préliminaires de Versailles*, a 3 — 8.

Documents et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne, I, p. 22 et suiv.

§ III. *Ratification et exécution des préliminaires de paix.*

Les préliminaires de paix signés par les agents diplomatiques munis de pouvoirs spéciaux doivent être soumis à la ratification, c'est-à-dire approuvés par le Chef de l'Etat. C'est ainsi que l'art. 10 des préliminaires de Versailles porte : « Les présentes seront immédiatement soumises à la ratification de l'Assemblée Nationale Française siégeant à Bordeaux et de sa Majesté l'Empereur d'Allemagne » (1). L'assemblée de Bordeaux ratifia les préliminaires le 2 mars 1871; le même jour avait lieu l'échange des ratifications, constaté par un procès-verbal dit d'échange de ratification (2).

L'article 29 du traité de San-Stefano porte : « Le présent acte sera ratifié par leurs Majestés impériales l'Empereur de Russie et l'Empereur des Ottomans et les ratifications échangées, dans quinze jours au plus tôt si faire se peut, à Saint-Pétersbourg où l'on conviendra également du lieu et de l'époque à laquelle les stipulations du présent acte seront revêtues de formes solennelles usitées dans les traités de paix. »

Les préliminaires étant signés et ratifiés doivent être exécutés immédiatement dans la mesure du possible. Ce qui fait l'objet d'un certain nombre de conventions

(1) *Documents et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, p. 26.

(2) *Procès-verbal de ratification*, id., p. 28.

additionnelles. Elles ont trait à l'occupation militaire, au fonctionnement des services publics. Telles sont les conventions des 26 février, 4 et 6 mars 1871 relatives à l'évacuation des forts de la rive gauche de la Seine par l'armée allemande et à l'occupation de Versailles par l'armée française. La convention postale du 10 mars 1871. Enfin la convention de Ferrières du 11 mars relative à l'exécution des préliminaires de paix en ce qui concerne le logement et la nourriture des troupes allemandes (1).

De même, la convention relative à la remise des prisonniers de guerre français (2) etc.

Les règles précédentes relatives à la ratification et aux préliminaires de paix peuvent parfois être méconnues. C'est ce qui arriva en 1897 lors de la conclusion du traité qui mit fin à la guerre entre la Grèce et la Turquie. Un traité préliminaire fut signé à Constantinople le 18 septembre 1897. Pour être valable et par conséquent exécutoire, ce traité avait besoin de l'approbation des chambres grecques. Cette formalité, en effet, est exigée par l'art. 33 de la Constitution hellénique. Les grandes Puissances Européennes, à l'instigation de l'Allemagne, intervinrent pour exiger de la Grèce l'exécution des préliminaires avant toute ratification.

Lors de la présentation à la Chambre hellène du traité

(1) *Documents et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, T. 1, p. 29, 31, 33, 35, et 41.

(2) *Documents et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, T. 1, p. 54.

de paix définitif, plusieurs députés protestèrent énergiquement contre cette manière de faire. Bien que contraints par la force, les députés s'associèrent à cette protestation, et mention en fut faite au procès-verbal de la séance (1).

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1898, p. 833.

CHAPITRE III

NÉGOCIATION POUR LE TRAITÉ DÉFINITIF. RATIFICATION DES TRAITÉS DE PAIX

SECTION I

Lieu de conclusion de la paix

Les préliminaires de paix étant signés, il s'agit d'arriver à la conclusion d'un traité définitif d'après les bases posées dans les préliminaires. Il est d'abord fait choix d'un endroit où les négociations doivent s'ouvrir et se poursuivre, choix qui est souvent prévu dans les préliminaires eux-mêmes (1). Rarement on choisit le territoire de l'un des belligérants. Les négociations ont lieu le plus souvent sur le territoire d'une puissance neutre, afin d'empêcher de la part du vainqueur des actes de pression et d'intimidation à l'égard du vaincu. C'est par application de ce principe que fut négocié et conclu récemment à Paris, le traité mettant fin à la guerre hispano-américaine. C'est en 1859 que fut conclu à Zurich le traité mettant fin à la guerre entre la France, l'Au-

(1) *Préliminaires de Washington*, du 12 août 1898, art. 5.

triche et l'Italie, et en 1879 à Constantinople, la paix qui a suivi la guerre russo-turque (1). En 1871, après la signature des préliminaires de Versailles, on choisit conformément au principe énoncé plus haut, la ville de Bruxelles comme lieu de négociations entre la France et l'Allemagne. Mais nos diplomates eurent à compter avec la mauvaise foi de M. de Bismarck et aussi, il faut l'avouer, avec les circonstances. A cette époque éclatait la Commune. M. de Bismarck en profita pour formuler de nouvelles exigences et pour presser les négociations. Accusant le gouvernement français de chercher à gagner du temps, il lui envoya brusquement un *ultimatum*, et transporta le siège des négociations à Francfort où on aboutit en cinq jours au désastreux traité du 10 mai 1871.

Les auteurs allemands cherchent à justifier la conduite de M. de Bismarck, prétextant qu'on se trouvait alors dans des circonstances particulières (2). Nous reconnaissons que M. de Bismarck a été singulièrement favorisé par les circonstances, mais cela ne suffit nullement à justifier la conduite du gouvernement allemand.

(1) Le traité de Constantinople n'est que la conséquence du traité de Berlin, signé à la suite du congrès tenu dans cette ville. Après le traité de San-Stefano, l'Angleterre et la Turquie exigèrent qu'il fut soumis à un congrès européen. On craignait de voir les Russes arriver par la Bulgarie jusqu'au golfe de Salonique.

(2) Holzendorf, *Manuel de Droit international*, 1889, iv. p. 800.

Cette coutume n'a pas été suivie en 1897, lors de la conclusion de la paix entre la Grèce et la Turquie. Les Puissances Européennes intervenant au traité, conduisirent les négociations à Constantinople même. Dans ces conditions on peut donc dire que les plénipotentiaires hellènes n'avaient pas toute la liberté nécessaire pour discuter les conditions de la paix. En effet cette dernière fut désastreuse pour la Grèce, comme l'avait été pour nous la paix de Francfort.

SECTION II

Nomination des plénipotentiaires et négociation.

De même que pour la négociation et la conclusion des préliminaires, il est rare que les chefs d'Etat négocient et concluent eux-mêmes un traité de paix. Ils désignent à cet effet pour les représenter leurs ministres des affaires étrangères ou des délégués spéciaux appartenant à la diplomatie. Ces agents sont munis de pouvoirs spéciaux et sont la plupart du temps des ministres plénipotentiaires.

En 1871, les négociations furent menées à Bruxelles pour la France, par M. le baron Baude, ministre de France à Athènes, M. de Goulard, membre de l'Assemblée nationale, plénipotentiaires, M. de Clercq et le général Doutrelaine, commissaires à la Conférence ; et pour l'Allemagne, par M. de Balan, ministre d'Alle-

magne à Bruxelles, le comte Harry d'Arnin et le comte de Quadt Wyckradt-Isny.

A Francfort, les négociations eurent lieu entre M. Jules Favre, M. Pouyer Quertier et M. de Goulard d'une part, et de l'autre, le prince de Bismarck et le comte Harry d'Arnin. (1).

Le traité de Constantinople du 27 janvier 1879 fut négocié d'une part, par le prince Lotanow, ambassadeur de Russie près de sa Majesté Impériale le Sultan, et d'autre part, Carathéodory-Pacha, ministre des affaires étrangères de Turquie et Ali-Pacha (2).

Les pouvoirs de ces négociateurs doivent être vérifiés et trouvés en bonne et due forme.

A la suite de la guerre sino-japonaise, les plénipotentiaires japonais, refusèrent à plusieurs reprises de traiter avec la Chine parce que les pouvoirs des plénipotentiaires Chinois leur parurent rédigés en termes très larges et très vagues. Il fallut des lettres de créance accréditant Li-Hung-Chang, auprès du gouvernement mikadonal.

Les ministres sont munis de passeports et jouissent de toutes les prérogatives essentielles des ministres et surtout de l'inviolabilité, qui doit même être sacrée lorsque le ministre est rappelé ou renvoyé (3).

Les bases de la paix définitive posées dans les préliminaires de paix sont en général indiscutables et l'on ne

(1) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*. I., p. 65., en note.

(2) De Martens *Nouveau Recueil*, T. III, p. 468.

(3) De Martens *Vergé*, 1864, II, § 331.

peut plus les remettre en question. Mais il est des points sur lesquels on n'a pu tomber d'accord à cette époque et dont la discussion a été réservée pour la fin. C'est ainsi que furent abordées pour la première fois à la conférence de Bruxelles, les questions du partage de la dette publique, du mode de paiement de l'indemnité de guerre, de la remise en vigueur du traité de commerce de 1862, de la cession d'une partie du réseau de l'Est à l'Allemagne, de l'émigration, etc.

On voit en prenant pour exemple les négociations qui aboutirent au désastreux traité de Francfort, quelle importance ont ces négociations. Malheureusement dans ce cas particulier, elles n'eurent pas lieu avec toute l'indépendance désirable. Le gouvernement allemand, personnifié par le comte de Bismarck, usa d'intimidation. D'ailleurs le chancelier avait fait impression sur M. Jules Favre et M. Pouyer-Quertier. Il ne voulait pas négocier avec le gouvernement français, tant que la Commune resterait debout, et il osa émettre cette prétention injurieuse pour la France, de faire occuper Paris par les Allemands, pour agir de concert avec l'armée de Versailles.

On doit s'élever avec indignation contre de tels procédés au nom du droit international. C'est abuser odieusement de la faiblesse du vaincu, pour lui arracher petit à petit tout ce qu'on convoite, et le forcer à conclure au plus vite.

Les circonstances malheureuses de la guerre, l'épuisement du vaincu suffisent d'ailleurs à le mettre dans un

état d'infériorité pour négocier la paix. C'est ainsi qu'en 1898-99, l'Espagne, sans argent, vaincue à Cuba et aux Philippines, résista en vain aux prétentions des Etats-Unis sur les Philippines. Il est donc peu chevaleresque d'user de menaces vis-à-vis d'un ennemi qui ne peut plus opposer de résistance.

Il est parfois nécessaire en raison de l'importance des négociations de réunir un Congrès. Au XVIII^e siècle surtout, de nombreux traités de paix furent négociés dans des Congrès.

Les négociations terminées et les plénipotentiaires s'étant mis d'accord, on rédige les articles du traité qui sont ensuite soumis à la signature des négociateurs.

SECTION III

Forme des traités de paix

Il n'y a rien de particulier à dire sur la forme des traités de paix. Ils sont rédigés dans la forme ordinaire d'un traité solennel rédigé par écrit. Les traités de paix de notre époque se distinguent nettement des anciens traités en ce qu'ils entrent tout de suite dans le vif du sujet. Autrefois, il était d'usage de placer en tête du traité une invocation à la divinité et un exposé des motifs ayant amené la paix (1). Bien que cet usage soit

(1) Ainsi commence le traité de Bade du 7 sept. 1714: *In nomine sacrosanctæ Trinitatis, Patris, Filii et spiritus sancti. Notum sit omnibus.*

tombé aujourd'hui, on rencontre encore dans certains traités de notre siècle des considérations générales sur les maux de la guerre et la désolation qu'elle porte dans les provinces qui en sont le théâtre (1).

De nos jours les traités débutent par le nom des parties contractantes et par la clause de vérification des pleins pouvoirs.

Comme tous les autres traités, les conventions de paix sont rédigées en articles que l'on appelle généraux ou particuliers suivant la nature des clauses qu'ils renferment, clauses générales et clauses spéciales. Les articles particuliers sont en général les premiers, puis viennent les articles généraux (2). Les articles généraux renferment des clauses que l'on rencontre à peu près dans tous les traités de paix (amnistie, libération des prisonniers, etc...). Les articles particuliers au contraire renferment des clauses spéciales à chaque traité en particulier qui le distingue des autres traités, et en font une individualité (cession de territoires, paiement d'une contribution de guerre...)

Les traités de paix contiennent également des articles séparés et des articles additionnels (3). Ils ont les mêmes

(1) Holzendorf. *Manuel de Droit international*, 1889, IV, p. 803.

(2) M. Calvo (*Droit international théorique et pratique*, § 3131) dit que « l'on commence par ranger les articles généraux, puis on fait suivre les articles particuliers. » Cela n'est pas exact en général. De nos jours on commence par les articles particuliers. V. Holzendorf, 89, IV, p. 803.

(3) *Articles additionnels du traité de Francfort. Actes et traités relatifs à la paix avec l'Allemagne*, I, p. 73 et suiv.

effets que les autres articles et peuvent être publics ou secrets. Les premiers ont trait à l'exécution de la paix ou contiennent une réserve (1). Les seconds concernent l'exécution de quelques dispositions particulières. Comme articles secrets on peut citer les articles du traité de Campo-Formio 1797, et les articles du traité de 1866 rendus publics seulement en avril 1867, concernant l'alliance en cas de guerre de la Prusse avec les Etats du Sud de l'Allemagne.

Dans le dernier article, il est fait mention des ratifications, de l'endroit où elles seront échangées. Puis viennent les signatures du traité.

Disons quelques mots sur la langue usitée dans la rédaction des traités de paix. En principe, chaque nation a le droit d'employer sa langue dans la rédaction des traités de paix. Cependant le français est la langue la plus répandue dans ces circonstances. Mais l'usage de cette langue ne doit pas être considéré comme un précédent pour l'avenir. Cette réserve se trouve d'ailleurs insérée dans l'acte final du Congrès de Vienne de 1815.

SECTION IV

Ratification des traités de paix

« C'est l'acte par lequel le chef de l'Etat approuve et confirme ce qui a été convenu et stipulé en son nom par

(1) On les appelle aussi quelquefois *clauses de réserve Holzen-dorf*, 1889, IV, p. 804.

l'agent diplomatique qu'il avait muni à cet effet de pleins pouvoirs spéciaux. »

Il faut remarquer tout de suite qu'il n'y a pas lieu à ratification pour les traités que les souverains concluent eux-mêmes directement. Mais il suffit simplement de mentionner ce cas qui est très rare dans la pratique.

La ratification est jugée nécessaire pour donner au traité sa force obligatoire. D'ailleurs elle est prévue dans une clause spéciale du traité de paix. C'est ainsi que l'art. 18 du traité de Francfort prévoit la ratification de ce traité. De même le traité de Berlin du 13 juillet 1878. porte dans son dernier article : « Le présent traité sera ratifié et les ratifications en seront échangées à Berlin dans un délai de trois semaines, ou plus tôt si faire se peut » (1).

De même l'art. 12 du traité de Constantinople du 8 février (27 janvier 1879) : « Le présent acte sera ratifié et les ratifications en seront échangées à Saint-Petersbourg, dans l'espace de deux semaines ou plus tôt si faire se peut » (2).

Le souverain se réserve ainsi le pouvoir d'examiner encore une fois les principales clauses du traité avant d'engager définitivement l'Etat. Cette réserve de ratification est toujours sous-entendue quand elle n'est pas formulée.

Disons maintenant quelques mots des formes de cette

(1) De Martens. *Nouveau recueil général*. Deuxième série, T. III, 1871-79, p. 465.

(2) De Martens. *Nouveau recueil général*. Deuxième série, T. III, 1871-1879, p. 470.

ratification. Elle se fait par un acte écrit signé par le chef de l'Etat et scellé de son sceau. En général l'acte de ratification reproduit *in extenso* le texte du traité ratifié.

La ratification doit être pleine et entière. Elle doit s'appliquer à toutes les clauses du traité et ne contenir aucun sous-entendu, sans quoi l'autre Etat contractant aurait le droit d'ajourner sa ratification. Comme on l'a vu par les exemples cités plus haut, la ratification doit avoir lieu dans un certain délai. Mais il peut se faire que le délai soit expiré, sans que la ratification ait eu lieu. S'il n'y a de clauses spéciales à cet égard, on ne doit pas pour cela considérer que les engagements pris de part et d'autre se trouvent annulés. Dans ce cas, il y a lieu à prorogation du délai, soit au moyen d'un échange de notes, soit même par la conclusion d'une convention spéciale. Mais ce cas se rencontre très rarement dans la pratique.

La doctrine d'après laquelle les traités dûment ratifiés deviennent immédiatement obligatoires n'est pas absolument exacte. Elle n'est vraie que pour les pays ayant pour gouvernement une monarchie absolue. Mais dans la plupart des pays, la représentation nationale doit se prononcer sur le traité. Elle peut refuser de l'approuver. Ce pouvoir lui est donné formellement par la constitution. Ainsi en France d'après l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, « le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le per-

mettent.... Les traités de paix ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres ». Il en est de même de nos jours dans la plupart des Etats de l'Europe.

Aussi quand le chef de l'Etat ratifie, il mentionne toujours l'intervention du pouvoir législatif. Parfois même les traités et conventions contiennent une clause telle que celle-ci : « Le présent traité sera soumis à l'approbation des pouvoirs législatifs » (1).

Mais dans le passé on n'admettait pas cette doctrine. On décidait qu'un traité de paix n'avait pas besoin d'être ratifié pour être obligatoire. Dès lors que les plénipotentiaires s'étaient engagés, les Chefs d'Etats se trouvaient obligés, bien que les plénipotentiaires aient pu dépasser les instructions qui leur avaient été données.

C'est l'opinion de Grotius (2) et de Vattel (3).

C'est aussi la solution qu'il faut admettre quand les négociateurs sont de véritables mandataires ayant reçu des instructions secrètes, auxquelles ils se sont strictement conformés. « Ce que promet un mandataire ministre, en restant dans les bornes du pouvoir qui lui a été donné, et sur la foi duquel la nation étrangère est entrée en négociation avec lui, est obligatoire pour l'Etat qui l'a autorisé, quand même il se serait écarté

(1) Pradier Fodéré. *Droit international européen et américain*, 2, p. 769.

(2) Grotius. *De jure belli ac pacis*, II, chap. XI, § 12.

(3) Vattel. *Le Droit des gens*. Livre II, chap. XII, § 156.

des règles de son instruction secrète. » (1) Il ne faut cependant pas admettre cette dernière partie de la théorie de M. de Martens. Du moment qu'il y a eu un mandat, si le mandataire n'a pas rempli exactement son mandat, il ne peut être question qu'il ait engagé le mandant. Sauf cette dernière restriction, il faut admettre que l'Etat se trouve lié.

Mais si en droit l'Etat se trouve lié, il faut reconnaître en fait que « pour ne pas exposer l'Etat à des préjudices irréparables que l'inadvertance ou la mauvaise foi de subalterne pourrait lui causer, » le droit positif a introduit la nécessité d'une ratification particulière.

Il est facile de croire, en effet, que c'est là la raison qui a fait admettre, dans la pratique internationale, la nécessité de la ratification. Et, dès lors, on conçoit facilement qu'il ne soit pas possible de considérer comme définitif un traité qui n'a pas été ratifié.

Les auteurs qui admettent une solution contraire veulent appliquer au droit international la théorie du mandat civil (2). Mais il ne saurait être question d'appliquer, en cette matière, les principes du droit civil.

Dans le cas où c'est le souverain lui-même qui négocie le traité, il n'y a pas besoin de ratification, du

(1) De Martens. *Vergé, Précis du droit des gens modernes de l'Europe*, 1864, livre II, chap. II, § 47.

(2) Civ. a. 1998. « Le mandant est tenu d'exécuter les engagements contractés par le mandataire, conformément au pouvoir qui lui a été donné, »

moins quand le souverain n'est pas astreint par la Constitution à soumettre le traité à l'approbation du Parlement. C'est ainsi que les Préliminaires de paix de Villafranca du 11 juillet 1859 (1), ne furent soumis à aucune ratification.

Le traité de paix ayant été ratifié par les chefs d'Etats, il y a lieu de procéder à l'échange des ratifications. Cette formalité consiste dans la constatation du fait de la ratification. « On prépare autant d'exemplaires d'actes de ratification qu'il y a de puissances contractantes. » Ces derniers produisent les exemplaires qui sont collationnés avec soin, puis on les échange en constatant, dans un procès-verbal, l'accomplissement de cette formalité. « Ce procès-verbal est dressé en autant d'expéditions qu'il y a eu de parties au contrat. » (2)

Les Préliminaires de Versailles, conclus le 26 février 1871, furent ratifiés le 2 mars 1871 (3). De même, le traité de Francfort, du 10 mai 1871, fut ratifié le 20 du même mois. (4)

Souvent le procès-verbal d'échange de ratifications contient des réserves, des interprétations. C'est ainsi que le procès-verbal d'échange de ratifications de la Convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1872, signé à Paris le 11 janvier 1872 (5), donne une

(1) De Clercq. *Recueil des traités de la France*, T., VII, p. 617.

(2) Pradier Fodéré. *Droit international européen et américain*, 2, § 1112.

(3) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, I, p. 28.

(4) Id., p. 76.

(5) *Traité et Actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, I, p. 192.

interprétation de l'expression « Convention littéraire et d'art » contenue dans le traité de Francfort (art. 10) et une interprétation de l'article 11 du même traité.

L'article 29 du traité de San Stefano prévoyait la ratification du dit traité dans le délai de quinze jours. Mais l'intervention de l'Angleterre et la réunion du Congrès de Berlin empêcha cette ratification. Le traité de Berlin suivi du traité de Constantinople, vint poser les bases de la paix définitive.

Il n'est pas nécessaire pour procéder à l'échange des ratifications de produire des pleins pouvoirs souverains. Aucun procès-verbal n'en fait mention. Cette formalité peut être accomplie par un ministre des affaires étrangères ou un ambassadeur. Elle peut l'être par des agents diplomatiques de moindre importance et on peut même admettre, qu'il n'y a pas besoin d'un mandat direct et spécial. Cela rentre dans les attributions générales de l'agent diplomatique accrédité dans le pays.

Par le traité de paix signé le 12 mai 1881 (1) entre la France et Tunis, il n'y eut qu'un seul acte de ratification, le traité ayant été signé par le bey lui-même.

Le procès-verbal d'échange de ratifications a une grande importance, car il est admis (2) que le traité n'est définitivement obligatoire qu'à partir du jour de l'échange de ratifications.

(1) D. P. 82-4-454.

(2) Voir : Bluntschli, par. 718. — Calvo, par. 3153. — Pradier Fodéré, par., 1110 et 1113.

SECTION V

Promulgation des traités de paix et publication.

Cette question est plutôt une question de droit constitutionnel, qu'une question de droit international. Il y a lieu d'ailleurs d'appliquer en cette matière les mêmes règles que pour les autres traités. « La promulgation est l'acte par lequel le chef de l'Etat atteste l'existence d'une loi, et la publication est le mode employé pour faire parvenir cette loi à la connaissance des citoyens (1). »

Cette formalité est exigée non pas pour donner aux traités leur force obligatoire, mais pour en assurer l'exécution. Nous venons en effet de voir dans la section IV que par le fait de la ratification, les traités de paix qui sont de véritables lois, sont devenus obligatoires pour les deux parties contractantes.

La promulgation résulte en France de leur insertion au *Journal Officiel*. C'est le Président de la République qui en est chargé d'après l'art. 7 de la loi du 16 juillet 1875 ainsi conçu : « Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours, les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente », Le décret du 6 avril 1876

(1) Pradier Fodéré, *Droit intern. européen et américain*, T. II, § 1120, p. 798.

prévoit la forme dans laquelle doit se faire cette promulgation.

Après la promulgation vient la publication. En France elle est purement fictive et résulte de ce fait qu'un certain délai s'est écoulé depuis la promulgation (1). « C'est le résultat d'une présomption légale, en vertu de laquelle les particuliers sont censés connaître la loi et sa promulgation, après l'expiration d'un certain délai écoulé depuis l'époque où ils ont été mis à même d'en prendre connaissance (2). »

La promulgation et la publication des traités de paix sont des formalités indispensables. Les traités sont des lois d'ordre public qui créent pour les nationaux des Etats, des obligations qui doivent être portées à leur connaissance.

(1) Art. 1 du Code civil.

(2) Baudry Lacantinerie. *Précis de droit civil*, I, p. 22.

DEUXIÈME PARTIE

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE D'UN TRAITÉ DE PAIX

Nous allons étudier successivement dans cette deuxième partie les clauses générales et les clauses spéciales des traités de paix. Nous parlerons ensuite des conventions annexes ou additionnelles aux traités de paix, conventions plus vastes que le traité lui-même et qui sont l'œuvre de commissions techniques chargées de l'exécution des détails du traité.

CHAPITRE I

CLAUSES GÉNÉRALES

« Les clauses générales sont celles qu'on retrouve ordinairement dans tous les traités de paix parce qu'elles se tirent de l'objet même de ces traités, qui est le rétablissement des relations pacifiques » (1). Nous allons les passer successivement en revue.

SECTION I

Clauses concernant le rétablissement des relations pacifiques.

Habituellement cette clause est sous-entendue dans les traités de paix, c'est-à-dire qu'on y rencontre simplement cette constatation, que les pourparlers ont abouti à la signature du traité de paix. Par exemple, le préambule du Traité de Francfort porte que les négoc-

(1) Pradier Fodéré. *Droit international public européen et américain*, 1885, II, § 925.

cialateurs « se sont mis d'accord pour convertir en traité de paix définitif les préliminaires de paix du 26 février de l'année courante ».

Cependant cette clause peut se rencontrer effectivement comme dans le traité de Constantinople du 8 février (27 janvier) 1879, art. 1^{er} (1) : « Il y aura désormais paix et amitié entre les deux Empires ».

SECTION II

Abandon des prétentions qui avaient amené la guerre.

Comme le dit fort bien M. Pradier Fodéré (2) : Si le vaincu n'abandonnait pas ces prétentions « le retour aux relations pacifiques serait impossible puisque le prétexte de la guerre subsisterait ». Le vaincu a émis une prétention qui a été repoussée. Le vainqueur a de son côté atteint son but qui était de repousser ces prétentions. Il est donc naturel que ce résultat soit constaté dans le traité de paix. Les Préliminaires de paix de Nikolsbourg, du 26 juillet 1866, confirmés par le traité de Prague du 25 août de la même année entre l'Autriche et la Prusse, constatent la reconnaissance par l'Autriche de la dissolution de l'ancienne Confédération germanique et de plus, cette puissance consent à une nouvelle

(1) De Martens. *Nouveau Recueil*, III, p. 468.

(2) Pradier Fodéré. *Droit international public européen et américain*, 1885, II, par. 926.

organisation de l'Allemagne dont elle sera exclue (1). Le traité de Paris du 30 mars 1856 mettant fin à la guerre d'Orient ou de Crimée porte que la Russie renonce au protectorat des principautés danubiennes. On lui interdit aussi d'avoir une flotte de guerre dans la mer Noire. De même les Préliminaires de San-Stefano du 3 mars 1878, conclus entre la Russie et la Turquie et confirmés sur ce point par le traité de Berlin du 13 juillet de la même année, reconnaissent l'indépendance du Monténégro, de la Serbie, de la Roumanie et la constitution de la Bulgarie en principauté autonome (2). On n'ignore pas que la guerre avait pris naissance par une insurrection des sujets chrétiens de l'empire Ottoman sous les ordres du prince de Serbie Milan, insurrection que la Russie avait appuyée en prenant les armes. Ces conditions amoindrissaient entièrement la Turquie et permettaient aux Russes d'arriver au golfe de Salonique par la Bulgarie. L'Angleterre et l'Autriche refusèrent de reconnaître le traité et exigèrent qu'il fut soumis à un congrès européen. La Russie céda et le congrès se réunit à Berlin sous la présidence de M. de Bismarck. On y décida que la principauté de Bulgarie demeurerait tributaire du Sultan et s'arrêterait aux monts Balkans. Au nord des Balkans on formait la province de Roumélie orientale appartenant à la Turquie, mais administrée par un gouverneur chrétien. D'un autre, côté la Turquie cédait la Bosnie et l'Herzégovine

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, T. I, p. 604.

(2) De Martens, *Nouveau Recueil*, III, p. 246 et suiv.

à l'Autriche et consentait à une rectification de frontière en faveur de la Grèce. L'Angleterre de son côté se faisait céder Chypre. Les prétentions de la Russie se trouvaient par le fait singulièrement diminuées. Cependant par le traité de Constantinople elle reconnaît les modifications apportées au traité de San-Stefano (1).

Il en est de même des préliminaires signés à Washington le 12 août 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis. L'art. 1 stipule que l'Espagne renonce à toute souveraineté sur Cuba et que « la perle des Antilles » sera pourvue d'un gouvernement autonome.

SECTION III

Clauses qui ont pour objet de faciliter le passage de l'état de guerre à l'état de paix.

Toutes ces clauses sont les conditions mêmes du rétablissement des relations pacifiques, nous allons les passer rapidement en revue.

§ 1. *Clauses fixant les conditions de l'évacuation et de la remise des places.*

En 1871, après la guerre franco-allemande, l'évacuation du territoire français s'effectua graduellement par

(1) V. pour le congrès de Berlin, de Martens, *loco citato*, p. 276-449. *Traité de Berlin*, *loco citato*, p. 449-468.

les armées allemandes, jusqu'au paiement complet de l'indemnité de guerre de cinq milliards. Elle est prévue dans les Préliminaires de paix de Versailles art. 3 et fait l'objet de conventions additionnelles du 4 mars et du 6 mars 1871. Les troupes allemandes devaient effectuer un mouvement de retraite sur la rive droite de la Seine, et évacuer immédiatement les départements de l'Ouest et du Centre de la France. L'armée française devait se retirer derrière la Loire jusqu'à la conclusion du traité de paix définitif. Quant à l'évacuation des départements compris entre la rive droite de la Seine et l'Est, elle ne devait avoir lieu qu'après la ratification du traité définitif et le paiement du premier demi-milliard de la contribution de guerre. Pour les départements de l'Est, l'évacuation ne devait commencer qu'après le paiement de deux milliards. La convention du 4 mars 1871 (1) amène l'évacuation des forts de la rive gauche de la Seine par les troupes allemandes.

L'article 25 du traité de San Stefano porte : « l'évacuation complète par l'armée russe de la Turquie d'Europe, à l'exception de la Bulgarie, aura lieu dans l'espace de trois mois après la conclusion de la paix définitive entre Sa Majesté l'Empereur de Russie et Sa Majesté le Sultan ». « L'évacuation de la Turquie d'Asie s'opéra dans l'espace de un mois à dater de la conclusion définitive. Les opérations de l'évacuation devaient commencer immédiatement après l'échange des ratifications. »

Pour l'évacuation de l'Arménie on stipula comme con-

(1) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, I, p. 31.

ditions, la réalisation par le Gouvernement ottoman des réformes exigées pour garantir la sécurité des Kurdes et des Circassiens. (1)

L'art. XXII du traité de Berlin porte : « La durée de l'occupation de la Roumélie Orientale et de la Bulgarie par les troupes impériales russes est fixée à neuf mois à dater de l'échange des ratifications du présent traité.

Le Gouvernement impérial russe s'engage à terminer dans un délai ultérieur de 3 mois, le passage de ses troupes à travers la Roumanie et l'évacuation complète de cette principauté. » (2)

De même, l'art. 4 des Préliminaires de Washington porte : « L'Espagne évacuera immédiatement Cuba, Porto-Rico et les autres îles actuellement sous la souveraineté espagnole dans les Indes Occidentales. »

§ II. *Clauses concernant le rétablissement des autorités légitimes dans le territoire envahi.*

Les autorités légitimes des territoires envahis doivent reprendre possession de leurs administrations sauf quelques restrictions résultant de l'occupation militaire. C'est ainsi que l'article 8 des Préliminaires de paix de Versailles (3) porte « qu'après la conclusion et la rati-

(1) De Martens, *Nouveau Recueil*, III, p. 252 et 255.

(2) De Martens, *Nouveau Recueil*, III, p. 457.

(3) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, I, p. 21.

fication du traité définitif, l'administration des départements devant rester encore occupés par les troupes allemandes, sera remise aux autorités françaises ; mais ces dernières seront tenues de se conformer aux ordres que les commandants des troupes allemandes croiraient devoir leur donner dans l'intérêt de la sûreté, de l'entretien et de la distribution des troupes ». Par application de cet article une convention conclue à Reims le 10 mars 1871, remet le service postal aux autorités françaises dans les départements occupés (1).

De même, convention du château de Ferrières du 9 mars 1871 (2), autorisant les cinq compagnies françaises de chemins de fer à reprendre l'exploitation de leur réseau.

Telles sont, également les conventions du 16 mars 1871 (3), relatives à la remise de l'administration des départements occupés aux autorités françaises.

§ III. *Cessation des réquisitions et contributions de guerre*

Pendant la guerre, l'ennemi vainqueur est toujours obligé pour vivre en pays ennemi, d'employer les réquisitions et les contributions de guerre. Les réquisi-

(1) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, I, p. 35.

(2) *Id.*, I, p. 51.

(3) *Id.*, I, p. 57.

tions ont lieu en obligeant les habitants à des prestations en nature. Les contributions sont données en argent, et ont également pour but l'entretien de l'armée du vainqueur. Celui-ci a le droit, s'il rencontre de la résistance, d'employer la force pour se mettre en possession des objets requis (1). Ces réquisitions en nature ou en argent, (car on donne indifféremment ce nom aux réquisitions en nature et aux contributions de guerre) doivent donc se ranger dans les dommages de la guerre, dont elles sont une conséquence nécessaire (2).

Il en résulte que les réquisitions et contributions de guerre doivent prendre fin avec la guerre. C'est ainsi que l'article 4 des Préliminaires de Versailles (3), porte : « Les troupes allemandes s'abstiendront de faire des réquisitions, soit en argent, soit en nature dans les départements occupés. »

De même l'article 8 du traité de Francfort (4) : « Les troupes allemandes continueront à s'abstenir des réquisitions en nature et en argent dans les territoires occupés. »

Mais il ne suffit pas de décider que les contributions de guerre et les réquisitions n'auront pas lieu. Il faut indemniser les personnes qui en ont été les victimes. Cette charge incombe à l'Etat. C'est une conséquence

(1) Heffter, § 131.

(2) Rapport de M. Gaslonde à l'Assemblée nationale. Séance du 4 mai 1871. *Tr. et Actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, II, p. 386.

(3) Id., I, p. 25.

(4) Id., I, p. 69.

de la guerre, et la guerre étant un fait national, c'est l'Etat qui doit supporter les charges qui en résultent.

C'est ainsi que la loi du 6 septembre 1871, mit à la disposition du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances une somme de cent millions à répartir entre les victimes les plus nécessiteuses de la guerre (1). Les réquisitions et les contributions de guerre étaient ainsi comprises dans les dommages de la guerre.

La jurisprudence française a fait application de ce principe en décidant que celui à qui on a fait la réquisition n'est pas tenu d'en supporter les charges, mais qu'il peut demander une indemnité à la commune, quand l'autorité ennemie a délivré un bon de réquisition au maire (2).

De même il a été décidé que celui qui lors de l'invasion a pris du bois dans le chantier d'un propriétaire voisin, n'est pas tenu de lui en payer le prix, lorsqu'il est constant que ce bois a été enlevé sous la contrainte des soldats étrangers. Dans ce cas la commune est responsable vis-à-vis du propriétaire (3).

(1) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, II, p. 393-404.

(2) D. P., 75, I, p. 299.

(3) D. P., 75, I, p. 245.

SECTION IV

CLAUSE D'AMNISTIE

C'est la clause qui a trait à la cessation des poursuites et de tout acte de répression contre les personnes qui ont commis des actes coupables durant la guerre, pourvu que ces actes se rattachent à la guerre. Sans la clause d'amnistie le rétablissement de la paix deviendrait impossible puisque les préjudices occasionnés par la guerre deviendraient l'objet de nouvelles querelles. « L'amnistie est nécessaire pour consolider et affirmer la paix. Si l'on permettait de continuer la lutte devant les tribunaux, on pourrait toujours craindre que les parties n'eussent de nouveau recours aux armes, que la guerre ne recommençât avec toutes ses horreurs. Les demandes seraient il est vrai, dirigées contre certaines personnes qu'on accuserait d'avoir causé un préjudice pécuniaire ou commis un délit, mais derrière ces personnes se trouverait toujours l'Etat pour lequel elles ont combattu. L'amnistie jette le manteau de l'oubli sur ces luttes et sur ces plaintes (1) ». Depuis des siècles cette clause a été considérée comme « une panacée nécessaire (2) » à tous les maux causés par la guerre. C'est l'oubli complet du passé.

(1) Bluntschli, *Le droit international codifié*, art. 710.

(2) Holzendorf, *Manuel de droit international*, 1889, IV, p. 807.

Aussi est-elle toujours sous-entendue dans les traités, alors même qu'elle n'y est point exprimée. C'est à tort que Cocceji prétendait que cette clause devait toujours être expressément stipulée (1). Nous la retrouvons dans les traités les plus célèbres du XIX^e siècle. Elle est stipulée dans le traité conclu le 18 mai 1815, entre la Prusse et la Saxe (2). « Aucun individu domicilié dans les provinces qui se trouvent sous la domination de S. M. le roi de Saxe ne pourra non plus qu'aucun individu domicilié dans celles qui passent par le présent traité sous la domination de S. M. le roi de Prusse, être frappé dans sa personne, dans ses biens, rentes, pensions et revenus de tous genres, dans son rang et ses dignités ; ni poursuivi, ni recherché en aucune façon quelconque pour aucune part qu'il aurait politiquement ou militairement pu prendre aux événements qui ont eu lieu depuis le commencement de la guerre terminée par la paix conclue à Paris le 30 mars 1814. Cet article s'étend également à ceux qui sans être domiciliés dans l'une ou l'autre partie de la Saxe y auraient des biens fonds, rentes, pensions ou revenus de quelque nature qu'ils soient. » (Art. 21.)

De même le traité de Prague conclu le 23 août 1866 à la suite de la guerre des Duchés porte dans son article 10 : «Aucun habitant des duchés de Holstein et de Sleswig et aucun sujet de Leurs Majestés l'empereur d'Au-

(1) Cocceji. *Dissertatio de portliminio in pace et amnestia ; et Exercitationes piris gentium curiosæ.*

(2) De Clercq. *Recueil des traités de la France*, t. II, p. 525.

triche et le roi de Prusse ne seront poursuivis, inquiétés ou repris dans leur personne et leurs biens pour leur conduite politique pendant les derniers événements et pendant la guerre (1) ».

L'article 2 du traité de Francfort stipule : « Tout habitant des territoires cédés ne pourra être poursuivi, inquiété ou dans sa personne, ou dans ses biens, à raison de ses actes politiques ou militaires pendant la guerre (2) ».

Enfin le traité de San Stefano conclu le 3 mars 1878 entre la Russie et la Turquie contient la clause dite d'amnistie : « Une amnistie pleine et entière est accordée par la Sublime-Porte à tous les sujets ottomans compromis dans les derniers événements et toutes les personnes détenues de ce fait ou envoyées en exil seront immédiatement mises en liberté (art. 17) ». « La Sublime-Porte prend l'engagement de ne sévir d'aucune manière ni laisser sévir contre les sujets ottomans qui auraient été compromis par leurs relations avec l'armée russe pendant la guerre. Dans le cas où quelques personnes voudraient se retirer avec leurs familles à la suite des troupes russes, les autorités ottomanes ne s'opposent pas à leur départ (art. 27) (3). »

L'étendue de cette clause doit être maintenant déter-

(1) *Archives diplomatiques*, 1866, t. III, p. 199. *Moniteur*, 1866, p. 1084.

(2) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, I, p. 66.

(3) *Annuaire de l'Institut du Droit international*, 1879-1880. Part. II, p. 233 et 238. Voir également art. 5 du *Traité de Constantinople* du 22 nov. 1897.

minée. Nous avons dit qu'elle ne s'appliquait qu'aux poursuites pour dommages causés pendant la guerre.

C'est ainsi qu'il ne peut être question d'amnistie pour les plaintes de sujets des différents Etats lorsqu'elles ont trait à des conventions de droit privé encore même qu'elles puissent avoir leur fondement dans l'état de guerre tels sont les marchés de livraison, les emprunts, etc. Il en est de même des poursuites ayant trait à des affaires de droit privé, conclues avant la guerre entre sujets des différents états, par exemple, les promesses de payer une somme d'argent. Ces obligations subsistent pendant la guerre et lui survivent (1).

On doit au contraire accorder l'amnistie à tous les dommages causés pendant la guerre par les ressortissants d'un Etat aux ressortissants d'un autre Etat si ces faits se rattachent à la guerre. Tels sont les actes de violence, les atteintes à la propriété, les homicides où autres actes tolérés par les lois de la guerre et qui sont coupables cependant d'après le droit commun. Ces actes commis par des personnes appartenant à l'armée ou même n'en faisant pas partie, ont pour cause une exaltation du patriotisme.

Au contraire, le bénéfice de l'amnistie ne peut être accordé à tous ces délits de droit commun, s'ils n'ont pas leur fondement dans le patriotisme. Tel est le cas d'un vol, d'un incendie commis par méchanceté. On ne peut dans ce cas accorder au coupable, le bénéfice de l'impu-

(1) Holzendorf. *Manuel de droit international*, 1889, IV, p. 808.

nité. Il en est autrement d'un meurtre, ou de blessures, si celui qui les a accomplis a cru rendre service à sa patrie. C'est à tort que certains auteurs prétendent que l'amnistie s'étend aux individus qui pendant la guerre se sont rendus coupables de désertion ou de trahison à l'égard du pays dont ils sont les nationaux (1). Il est plus sage d'admettre que l'amnistie ne leur profite pas. Les circonstances de la guerre ont pu les pousser à ces actes ; mais ils les savaient répréhensibles et ils doivent tomber sous les lois de leur pays.

Il en est de même des délits commis pendant la guerre sur un territoire neutre par les sujets de l'un des belligérants au préjudice de ceux de l'autre. Une solution contraire porterait atteinte à la souveraineté de l'Etat neutre, qui conserve toujours la faculté de réprimer chez lui les atteintes portées à l'ordre public. Enfin l'amnistie n'a pas d'effet à l'égard des délits consommés avant la guerre dans un territoire cédé par le traité de paix au vainqueur et qui ont été découverts après la guerre. Ils seront réprimés en se conformant aux règles de droit commun. Terminons ce qui a trait à la clause d'amnistie en disant qu'on a distingué parfois entre l'amnistie générale et l'amnistie spéciale. Celle-ci était stipulée par le traité lui-même et pouvait ne s'appliquer qu'à certaines catégories de personnes ; l'autre s'appliquait à tous les individus d'un territoire et avait lieu de plein

(1) Pradier Fodéré. *Traité de droit international public européen et américain*, II, § 925.

droit par le fait même de la conclusion d'un traité de paix.

Parfois des raisons spéciales, raisons politiques le plus souvent ont amené à excepter certaines personnes de l'amnistie (1).

SECTION V

CLAUSE DE LIBÉRATION DES PRISONNIERS

« Une des conséquences nécessaires et logiques de l'amnistie, c'est que dès que la paix est signée, les prisonniers doivent être remis en liberté (2) ». Du moment que le traité de paix est signé, il ne peut plus y avoir de prisonniers de guerre. Ils doivent donc être remis en liberté. Cette question est réglée tantôt dans les préliminaires de paix, tantôt dans le traité définitif. Mais en fait la remise en liberté des prisonniers ne peut avoir lieu immédiatement. Elle fait le plus souvent l'objet de conventions spéciales où les parties contractantes par l'organe de commissaires spéciaux nommés à cet effet, prennent les dispositions nécessaires à cette opération. D'ailleurs on ne peut sans de grands inconvénients relâcher les prisonniers sans les astreindre à une certaine discipline. Il est de règle de les faire reconduire dans

(1) P. ex. dans la paix de Prague, 1635, le margrave Frédéric V de Baden-Durlach fut privé du bénéfice de l'amnistie.

(2) Calvo. *loco citato*, § 3147.

leur pays sous la surveillance des autorités militaires.

L'art. 6 des Préliminaires de Versailles (1) porte : « Les prisonniers de guerre qui n'auront pas été mis en liberté par voie d'échange seront rendus après la ratification des présents préliminaires ». Cet échange avait été réglé par l'article de la convention d'ammistie du 28 janvier 1871 (2). L'art. 6 poursuit : « Afin d'accélérer le transport des prisonniers français, le Gouvernement français mettra à la disposition des autorités allemandes, à l'intérieur du territoire allemand, une partie du matériel roulant de ses chemins de fer, dans une mesure qui sera déterminée par des arrangements spéciaux et aux prix payés en France par le Gouvernement français pour les transports militaires. » Les arrangements auxquels il est fait allusion sont les conventions signées à Ferrières le 11 mars 1871 (3). Cette question fut de nouveau traitée par l'art. 10 du traité définitif conclu à Francfort-sur-le-Mein le 16 mai 1871. « Le Gouvernement allemand continuera à faire rentrer les prisonniers de guerre en s'entendant avec le Gouvernement français qui renverra dans leurs foyers ceux de ces prisonniers qui seront libérables. Quant à ceux qui n'ont point achevé leur temps de service, ils se retireront derrière la Loire... Vingt mille prisonniers seront dirigés sans délai sur Lyon à la condition qu'ils soient expé-

(1) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872-73, I, p. 25.

(2) *Id.* p. 6.

(3) *Id.*, p. 51 et suiv.

diés immédiatement en Algérie, après leur organisation pour être employés dans cette colonie (1) ».

De même l'art. 28 du traité de San-Stefano, porte : « Immédiatement après la ratification des préliminaires de paix, les prisonniers de guerre seront rendus réciproquement par les soins de commissaires spéciaux nommés de part et d'autre et qui se rendront à cet effet à Odessa et à Sébastopol (2) ».

L'entretien des prisonniers de guerre pendant leur captivité et leur transport à la frontière nécessite certains frais. L'Etat qui les a rapportés peut en exiger le remboursement, mais cette question ne peut entraver le rapatriement des prisonniers. C'est à tort que l'on soutient le contraire au cas où des conventions spéciales traitent de l'acquittement de ces frais (3). Dans ce système on admet qu'au cas où rien n'est stipulé pour le paiement de ces frais, ils sont réputés couverts par l'indemnité de guerre. Cette distinction entre le cas de paiement et celui de non paiement des frais d'entretien des prisonniers de guerre n'est pas fondée. Il faut admettre que dans tous les cas, la libération des prisonniers doit avoir lieu immédiatement.

Une question très controversée est celle de savoir si l'Etat vainqueur a le droit de retenir en captivité, mal-

(1) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, p. 70.

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1879-1880, Part. II, p. 238-239.

(3) Holzendorf. *Manuel de droit international*, 1889, IV, p. 806. V. également art. 4 du *Traité de Constantinople* du 22 nov. 1897, mettant fin à la guerre greco-turque.

gré la signature de la paix, les prisonniers condamnés pour infraction à la discipline par les Tribunaux militaires du lieu d'internement. La Prusse a prétendu le faire en 1871, en considérant ces délits comme des délits de droit commun. Tous les prisonniers français condamnés ont été retenus jusqu'au jour où l'Empereur d'Allemagne a signé leur grâce.

Cette conception est facile à combattre en théorie. La captivité a disparu et avec elle toutes ses conséquences. L'État vainqueur n'a plus de pouvoir disciplinaire sur ces soldats qui ont été ses prisonniers de guerre. C'est là l'opinion de M. Kirchenheim, dans le manuel de droit international de M. Holzendorf. Mais il s'empresse de distinguer le côté théorique du côté pratique de la question. « Il faut se garder, dit-il, de prendre, dans cette question, une décision absolument théorique » (1). Et à ses yeux, dans la pratique, on doit punir ces infractions au droit commun. Car les prisonniers, sentant proche le jour de la délivrance, et assurés de l'impunité, pourraient se révolter : admettre le contraire, ce serait les pousser à l'indiscipline et à l'insubordination. On peut donc se demander s'il est juste de les libérer en même temps que le reste des prisonniers.

Quant à nous, il nous semble que l'on ne peut pas logiquement, après la cession des hostilités, tenir compte de ces infractions qui sont la conséquence et le résultat de l'état de captivité. C'est d'ailleurs le principe qui

(1) Holzendorf. *Manuel de droit international*, 1889, IV, p. 80.

prévalut en France, à cette époque. Les prisonniers allemands furent remis en liberté sans distinction entre ceux qui avaient commis ou non des infractions à la discipline.

SECTION VI

REMISE EN VIGUEUR DES TRAITÉS ANTÉRIEURS A LA GUERRE

Les traités conclus entre les Etats signataires de la paix avant la rupture des rapports amicaux, subsistent-ils de plein droit après la signature de la paix ? Souvent cette question est prévue par une clause du traité de paix. Mais dans le silence de ce traité que faut-il décider ?

Cette question est et a été très discutée. Deux opinions se trouvent en présence. L'une soutenue au commencement de ce siècle par les hommes d'Etats anglais et américains, prétend que les traités existant entre les Etats se trouvent abrogés par le fait de la guerre et ne peuvent lui survivre. La paix est l'avènement d'un état de droit nouveau, et il ne peut plus être question de l'ancien qui a été troublé par la guerre. L'autre, soutenue par la plupart des auteurs de Droit international, et, en particulier, par Bluntschli (1), prétend que l'effet

(1) Bluntschli. *Droit international*, § 538 et 718.

des traités de paix n'est pas tant de créer un état de droit nouveau que de reconstituer l'ancien, dans une mesure qui ne soit pas incompatible avec l'état de choses occasionné par la guerre. D'après cette opinion, tous les traités produisent de nouveau et de plein droit leurs effets après la conclusion de la paix.

Il semble impossible d'admettre complètement l'une ou l'autre de ces opinions. Il est plus conforme aux principes du droit international de distinguer, entre les différentes sortes de traités.

Il en est qui n'ont leur raison d'être qu'à l'époque de la guerre, telles sont les conventions dans le genre de la Convention de Genève. Ces traités, à moins de conventions contraires, restent toujours en vigueur. D'autres ne peuvent, en raison de leur caractère, être remis spontanément en vigueur. Tels sont les traités d'alliance qu'auraient pu conclure les belligérants avant la guerre. Ces traités, s'ils n'ont été renouvelés expressément par une clause du traité, doivent être considérés comme caducs. D'autres, au contraire, ont un caractère essentiellement durable. Par exemple, les traités reconnaissant la souveraineté d'un Etat. Ils ne peuvent être jamais abrogés par la guerre, et il ne peut être question de les faire revivre. Pour ce qui est des autres traités, on peut admettre qu'ils doivent être remis en vigueur, après la guerre, à moins de stipulations contraires. Pour ces traités, en effet, on peut dire qu'ils n'ont pas été abrogés par la guerre, mais que l'effet en a été simplement suspendu par le fait de la guerre.

Il faudrait donc admettre pour les déclarer caducs, qu'ils sont incompatibles avec le traité de paix, comme, par exemple, un traité relatif à une délimitation de frontières, au cas où le traité entraîne une cession de territoires. De nos jours, la plupart des traités de paix contiennent une clause à cet égard. Le retour aux relations amicales s'effectue par la remise en vigueur des anciens traités. Si les États contractants jugent à propos de modifier certains d'entre eux, ces modifications font l'objet de clauses spéciales. La violation de ses engagements par l'une des parties contractantes, violation qui a souvent amené la guerre peut l'engager à ne plus lui donner sa confiance.

L'article 23 du traité de San-Stefano porte : « Tous les traités, conventions et engagements antérieurement conclus entre les parties contractantes relativement au commerce, à la juridiction et à la position des sujets russes en Turquie, et qui avaient été supprimés par l'état de guerre, seront remis en vigueur, sauf les clauses auxquelles il serait dérogé par le présent acte. Les deux gouvernements seront replacés l'un vis-à-vis de l'autre pour tous les engagements et rapports commerciaux et autres dans la situation même où ils se trouvaient avant la guerre » (1).

En 1871, le traité signé à Francfort ne remet en vigueur qu'un certain nombre des traités signés entre la France et les différents États de l'Empire d'Allemagne.

(1) De Martens. *Nouveau Recueil*, III, p. 254.

De grandes discussions naquirent au sujet du renouvellement du traité de commerce de 1862. La guerre en avait anéanti les effets, qui avaient profité bien plus à l'Allemagne qu'à la France. Les plénipotentiaires allemands en demandèrent le rétablissement. La question à peine soulevée à Bruxelles, fut vidée à Francfort. M. de Bismarck prétendait non seulement au maintien du traité de commerce, mais encore à son renouvellement pour dix ans. Mais nos plénipotentiaires demandèrent une compensation pour ce sacrifice et finirent par convaincre les plénipotentiaires allemands. Le traité de commerce ne fut pas mis en vigueur et l'Allemagne se contenta du traitement de la nation la plus favorisée (1).

Les traités de navigation et les conventions relatives au service des chemins de fer et à la propriété des œuvres d'esprit et d'art furent remis en vigueur (2). L'art. 18 de la convention additionnelle de Francfort (3) du 10 mai 1871, remet en vigueur tous les autres traités et conventions existant entre la France et les Etats allemands avant la guerre.

(1) *Traité de Francfort*, art. 11. *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1870, I, p. 70.

Dans la discussion du traité de paix, M. de Meaux, rapporteur, disait à l'Assemblée : « Les plénipotentiaires français ont voulu sauvegarder pour l'avenir, sinon la faculté de conclure à notre gré des conventions douanières, du moins le droit d'établir librement chez nous des tarifs. » *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, II, p. 95.

(2) Art. 11 du traité de Francfort.

(3) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, I, p. 97.

Telles sont les clauses que l'on rencontre dans tous les traités de paix où à peu près. A proprement parler, ces clauses générales sont parfois suivies de clauses spéciales qui en développent le sens (1). Nous allons maintenant aborder l'étude des clauses spéciales proprement dites.

(1) Voir par ex. Clause de libération des prisonniers.

CHAPITRE II

CLAUSES SPÉCIALES

Notions générales

Les clauses spéciales ne tirent pas nécessairement leur objet du rétablissement de la paix. On pourrait concevoir la conclusion d'un traité de paix sans clauses spéciales. Mais en fait, elles consacrent les prétentions du vainqueur, en énonçant les conditions auxquelles il soumet le rétablissement des relations pacifiques. Telles sont les clauses concernant les cessions de territoire, le paiement d'une indemnité de guerre, l'occupation, le partage de la dette, etc. Toutes ces questions sont trop complexes pour être détaillées dans le traité de paix ; il n'en pose que les principes généraux. Les détails d'exécution sont réglés par des conventions spéciales. Beaucoup de ces questions ne sont pas réglées par le traité et il faut alors les faire discuter par des plénipotentiaires ou des commissaires spéciaux. Les conventions spéciales annexées aux traités de paix renferment donc la plus grande partie des clauses spéciales. Nous nous contenterons d'étudier dans ce chapitre celles qui par leur importance trouvent habituellement place dans les traités de paix. Nous réservons les autres pour un chapitre spécial,

SECTION I

Clause de cession de territoires.

Le traité de paix peut remettre les choses dans l'état où elles étaient avant la guerre. Cependant il arrive la plupart du temps que le vaincu ne peut obtenir la paix qu'au prix de la cession d'une partie de son territoire. Souvent la base de cette cession est l'état de possession résultant de l'occupation. Mais la cession peut être moins importante et n'avoir trait qu'à une partie du territoire occupé.

Quoiqu'il en soit cette cession semble incompatible avec le principe de l'indépendance des nations.

« Il y a de notre temps, quelque chose qui blesse les esprits libéraux, à voir des populations entières soumises par le fait seul de la force à un gouvernement qu'au fond du cœur elles ne reconnaissent pas comme le leur (1) ». Car au point de vue du droit, les ambitions et les convoitises ne sauraient fonder le droit à défaut du libre consentement des populations.

Fiore dit que « la conquête d'un territoire ne peut pas être par elle-même une condition suffisante pour exiger la cession du territoire conquis, quand le droit du vainqueur n'existe pas. Le vainqueur pourra imposer cette cession quand elle sera justifiée par des conditions évidentes de moralité et par un intérêt général d'assurer la

(1) Calvo. *Droit international théorique et pratique*, 1888, § 3141.

paix (1) ». Bluntschli exige « la reconnaissance de la cession par les personnes qui habitant le territoire cédé et y jouissant de leurs droits politiques, passent au nouvel Etat (2). Geffken, au contraire, estime que la cession est légitime du moment qu'elle a été consentie par « la puissance qui dans sa souveraineté politique et législative fait la cession (3) ». Telle est également l'opinion de M. Pradier Fodéré (4). Et les raisons qu'il en donne sont excellentes. « Consulter les populations dont le territoire est cédé, dit-il, ce serait mettre leur patriotisme à une épreuve d'où résulterait le plus généralement la continuation de la guerre et l'exaspération du régime de la force. » Le régime du plébiscite n'est donc pas pratique ; d'ailleurs quand il a paru qu'il donnerait un résultat négatif on ne l'a pas appliqué. En 1866, le traité de Prague portait que l'empereur d'Autriche transférerait au roi de Prusse tous ses droits acquis dans la Paix de Vienne du 30 octobre 1864 (5) sur les duchés de Holstein et de Sleswig, avec la réserve que les populations des districts septentrionaux de Sleswig, si elles exprimaient par un suffrage libre le désir d'appartenir au Danemark, devraient être cédés à cet Etat (6). Mais jamais les populations de ces duchés ne furent consultées.

(1) Fiore. *Nouveau droit international public*, § 1696.

(2) Bluntschli, § 286.

(3) Heffter, *Geffken*, pp. 438-439.

(4) Pradier Fodéré. *Traité de droit international public européen et américain*, T. II, § 862.

(5) *Archives diplomatiques*, année 1864, T. IV, p. 330.

(6) De Clercq. *Recueil des traités de la France*. T. IX, p. 608.

Sans doute on peut regretter avec M. Calvo (1) ces cessions qui sont en contradiction avec l'indépendance des nations. Il serait évidemment désirable que les peuples conquis puissent être consultés. Mais en fait cela est impossible pour les raisons que nous avons énoncées plus haut.

Nous nous bornerons à citer quelques exemples de cessions de territoires.

L'article premier des Préliminaires de Versailles (2) déclare cédés à l'Empire allemand tous les départements situés à l'est d'une frontière partant du duché de Luxembourg et aboutissant à Delle et Belfort. Une commission de délimitation était chargée d'exécuter sur le terrain le tracé de la nouvelle frontière immédiatement après la ratification des préliminaires. Cette cession fut encore aggravée par le traité de Francfort qui enlevait à la France une partie de l'arrondissement de Thionville (3). On dut sur ce point céder aux exigences des plénipotentiaires allemands qui ne donnèrent à la France comme compensation, qu'un élargissement du rayon de la place de Belfort.

L'article 2 des Préliminaires de paix de Washington du 12 août 1898 porte : « l'Espagne cèdera aux Etats-Unis l'île de Porto-Rico et les autres îles actuellement sous la souveraineté espagnole dans les Indes Occiden-

(1) Calvo, *loco citato*, § 3141.

(2) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, T. I, p. 23.

(3) *Traité de Francfort*, art. 1, *cit.*, 66.

tales, ainsi qu'une île dans les Ladrões qui sera choisie par les Etats-Unis. » L'article 3 réserve la question des Philippines qui devra être résolue par le traité définitif.

SECTION II

CLAUSES SE RAPPORTANT A LA CLAUSE DE CESSION DE TERRITOIRES

§ I. *Clause relative à l'option de nationalité.*

Il est aujourd'hui universellement admis que la réunion d'un territoire à un Etat qui l'a annexé, entraîne pour les habitants de ce territoire la qualité de citoyens de cet Etat. C'est un genre de naturalisation qui en général n'est pas prévu par la législation des différents pays, mais qui résulte le plus souvent d'un traité de paix ou d'un traité de cession de territoires.

C'est déjà l'opinion soutenue par Pothier, (1) qui disait que « lorsque une province est réunie à la couronne, ses habitants doivent être regardés comme Français naturels, soit qu'ils y soient nés avant ou après la réunion ». On considère dans ce cas que l'individu doit suivre la nationalité du territoire où il est domicilié.

(1) Pothier. *Des Personnes*. Part. I, titre II, sect. I.

Mais l'application de ce principe ne peut plus avoir lieu quand le seul fait d'établir son domicile dans le pays réuni ne conférerait pas aux étrangers la nationalité dans ce pays.

Mais de nos jours les traités de paix réservent aux personnes atteintes par la cession la faculté de conserver à certaines conditions leur ancienne nationalité.

Le traité de Turin du 24 mars 1860 (1) par lequel la Savoie et Nice furent cédés à la France, indique dans son art. 6 que les sujets sardes, originaires de la Savoie ou de l'arrondissement de Nice et ceux domiciliés dans ces territoires, à l'époque du traité auraient la faculté d'opter pour la nationalité sarde. — Cette option de nationalité devait se faire non seulement par une déclaration à l'autorité compétente dans le délai d'un an à partir de la ratification du traité, mais aussi en transportant leur domicile en Italie et en s'y fixant.

Cependant la jurisprudence française ne se montra pas si exigeante et considéra comme valable une simple élection de domicile en Italie.

Ce traité n'ayant pas parlé des mineurs atteints par l'annexion, la question se posait de savoir si les mineurs avaient un pouvoir d'option propre sans avoir besoin du consentement de leurs représentants légaux. On décidait en général que les mineurs pouvaient user de la faculté d'option avec l'assistance de leur père ou de leur tuteur (2).

(1) D. P. 60-4-67.

(2) Jugement du Tribunal de Saint-Jean de Maurienne, 3 juillet 1862, D. P. 63, 2, 97.

Application de ce principe avait été faite en 1814 et 1815 à propos des habitants des pays détachés du territoire de la France par les traités du 30 mai 1814 (1) et du 20 novembre 1815. Une loi du 14-17 octobre 1814 leur conférait la qualité de Français par ce seul fait que dans les trois mois à partir de la publication de la loi ils persisteraient dans la volonté de se fixer en France et obtiendraient des lettres de naturalité.

L'art. 2 du traité de Francfort du 18 mai 1871 (2) portait : « Les sujets français originaires des territoires cédés, domiciliés actuellement sur ce territoire qui entendront conserver la nationalité française, jouiront jusqu'au 1^{er} octobre 1872 et moyennant une déclaration préalable faite à l'autorité compétente, de la faculté de transporter leur domicile en France et de s'y fixer sans que ce droit puisse être altéré par les lois sur le service militaire, auquel cas la qualité de citoyen français leur sera maintenue. Ils seront libres de conserver leurs immeubles situés sur le territoire de l'Allemagne ».

L'art. 1 de la convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871 portait que « pour les individus originaires des territoires cédés qui résident hors d'Europe, le terme fixé par l'art. 2 du traité de paix pour l'option entre la nationalité française et la nationalité allemande est étendu jusqu'au 1^{er} octobre 1873 (3) ». Ce

(1) De Clercq. *Recueil des Traités de la France*, T. II.

(2) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, I, p. 66.

(3) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, I, p. 89.

texte modifiait implicitement l'art. 2 du traité de Francfort et voulait dire que le changement de nationalité résultant de la cession de territoires était étendu à tous les originaires de ces territoires en quelque lieu qu'ils fussent domiciliés.

La chancellerie allemande interpréta le mot « originaires » comme s'appliquant à toutes personnes nées dans les territoires cédés (1). Etaient donc considérés comme citoyens allemands tous les individus nés dans les territoires annexés, encore qu'ils n'y aient pas leur domicile au moment de l'annexion.

Ce fut aussi l'interprétation donnée par une circulaire du ministre de la Justice du 30 mars 1872 (2). Cette circulaire relate une dépêche de M. le Comte d'Arnin, envoyé extraordinaire d'Allemagne à Paris, en date du 18 décembre 1871, et donnant au mot « originaires » la même interprétation.

Cette interprétation était en contradiction formelle, on vient de le voir, avec l'art. 2 du traité de Francfort. Néanmoins, la chancellerie allemande la maintint, d'où une divergence de vues entre les deux Gouvernements, qui fut constatée par une note du Gouvernement français du 13 septembre 1872 (3). C'était également le sens donné par un arrêté du président supérieur de l'Alsace-

(1) Exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la convention additionnelle du 11 déc. 1871. *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, II, p. 188.

(2) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, II, p. 284.

(3) D. P. 72-3-70.

Lorraine du 7 mars 1872 (1). Cependant, la jurisprudence française refusa toujours de se conformer à cette interprétation et, entre autres, la cour de Paris dans un arrêt du 24 juillet 1874 (2).

Mais quelle que soit la théorie qu'on puisse soutenir à ce sujet, il résulte formellement du traité de paix, que la faculté d'option est, dans tous les cas, subordonnée à l'émigration, c'est-à-dire au transfert effectif du domicile hors d'Alsace-Lorraine.

Le traité de paix ne parlant pas de l'option faite par les mineurs, la circulaire du 30 mars 1872 (3) admet la validité des options des mineurs faites avec le concours de leurs représentants légaux. Mais les autorités allemandes refusèrent aux mineurs le droit propre d'option. Par un arrêté du 16 mars 1872, le président supérieur de l'Alsace-Lorraine décide que « les mineurs non émancipés, qu'ils soient nés ou non en Alsace-Lorraine, ne peuvent opter pour la nationalité française ni de leur propre chef, ni par l'intermédiaire de leurs représentants légaux, à moins que ceux-ci n'optent aussi pour eux-mêmes dans le même sens. Ils suivent, si leurs parents sont encore en vie, le choix de la nationalité du père (4) ».

(1) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, II, p. 533.

(2) *Affaire Blum*, D. P. 77-2-18.

(3) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, II, p. 286.

(4) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, II, p. 534.

Cette question fit aussi l'objet d'une question posée par M. Scheurer-Kestner à M. le ministre des Affaires étrangères à la séance du 30 avril 1872 (1).

La jurisprudence française se refusa aussi à admettre cette interprétation des autorités allemandes. La Cour de Paris alla même jusqu'à décider, par un arrêt du 13 août 1883 (2), que la déclaration d'option faite au moment de l'annexion de l'Alsace Lorraine à l'Allemagne, par le père d'un enfant mineur, a pour effet de conserver à ce dernier la nationalité française, alors même qu'elle ne l'a pas expressément mentionné.

Dans la pratique, la jurisprudence a fait application aux Alsaciens-Lorrains de l'art. 18 du Code civil ainsi conçu : « Le Français qui a perdu sa qualité de français pourra toujours la recouvrer en rentrant en France avec l'autorisation du Gouvernement et en déclarant qu'il veut s'y fixer et qu'il renonce à toute distinction contraire à la loi française ».

De même l'art. 7 du traité de paix signé à Constantinople le 8 février 1879, (3) porte « que les habitants des localités cédées à la Russie qui voudraient fixer leur résidence hors de ces territoires, seront libres de se retirer en vendant leurs propriétés immobilières. Un délai de trois ans leur sera accordé à cet effet, à partir de la ratification du présent acte. Passé ce délai, les habitants

(1) *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, p. 303 et suivantes.

(2) D. P., 84-2-105.

(3) De Martens, *Nouveau Recueil*, 1871-79, III, p. 469.

qui n'auraient pas quitté le pays et vendus leurs immeubles resteront sujets russes ».

§ II. *Clause relative au partage de la dette.*

Le changement de souveraineté, résultant de la cession de territoires entraîne la reconnaissance par l'Etat cessionnaire et le paiement des dettes de toutes sortes, qui grèvent le Trésor public. C'est là l'application de ce principe de droit naturel : « *Res transit cum suo onere* ».

Cette doctrine est d'ailleurs consacrée par de nombreux auteurs, Puffendorf, Bluntschli, Phillimore, Heffter. « Le domaine public avec les charges qui le grèvent, appartient, après la dissolution d'un Etat, à celui qui lui a succédé. C'est ce qui fait dire que le fisc nouveau succède à titre universel, non seulement aux droits, mais aussi aux obligations de l'ancien, ensuite de cette règle : *Bona non intelliguntur nisi deducto aere alieno*. Dans les cas de démembrement les partages s'opèrent proportionnellement à la part de chacun (1) ». « Personne ne peut conférer à un autre plus de droits qu'il n'en possède lui-même, ni porter préjudice aux droits d'un tiers ». L'opinion de Heffter est partagée par M. de Martens : « Quand un Etat s'est annexé un territoire étranger, il prend à son compte les dettes actives et passives du territoire annexé. En matière de droit international il n'y a pas de succession sous bénéfice d'inven-

(1) Heffter. § 25 et 72.

taire » (1). — Cette opinion n'est pas admise par tous les auteurs. Citons parmi les partisans de la théorie opposée Hall, Dudley Field et M. Chrétien dans son Précis de droit international public (2). Ces auteurs prétendent que tant que l'Etat démembré conserve son identité, la Dette nationale continue à peser intégralement sur l'Etat qui conserve sa personnalité. On se fonde pour le soutenir sur le caractère personnel des obligations. La personnalité des Nations ne changeant pas, les obligations qui lui sont inhérentes ne diminuent pas par suite de l'aliénation de tout ou partie des biens qui lui appartiennent.

Ce point de vue est très exact, si on se place sur le terrain du droit civil. Mais il n'en est pas de même en droit international. L'Etat n'est pas une entité distincte de la Nation. Par conséquent, sa personnalité se trouve altérée lorsque la Nation souffre des démembrements importants. Hall qui soutient ce système y admet un tempérament et il reconnaît « que lorsqu'une partie de la Nation se rend indépendante, elle a le devoir moral de payer une partie proportionnelle des dettes que l'Etat primitif a contractées avec le caractère de Dettes nationales ».

Ce sont d'ailleurs les principes qui ont été admis dans la pratique du droit international. Le traité de Campo Formio du 17 octobre 1797, ceux de Lunéville et de

(1) De Martens. *Droit international*, I, p. 369.

(2) Chrétien. *Précis de droit international public*, I, p. 145 n. 139.

Paris du 9 février et du 24 août 1801, stipulent que les dettes hypothéquées (1) ou locales, et imposées sur les territoires qui changeaient de souveraineté ou devenaient Etats indépendants, seraient reconnues et payées par le nouveau Souverain. De même l'art. 21 de l'Acte du Congrès de Vienne du 30 mai 1814 porte : « Les dettes spécialement hypothéquées à leur origine sur les pays qui cessent d'appartenir à la France ou contractées par leur Administrateur intérieur, restent à la charge de ces pays ». Les traités partiels qui suivirent le Congrès de Vienne, firent tous une application partielle de ce principe.

En 1839, l'article 13¹ du traité signé entre la Belgique et la Hollande, stipule que la première s'engage à payer à la seconde, une rente annuelle pour la part des dettes hollandaises payées en 1815 et en 1830. En 1859, le royaume de Sardaigne reprenant la Lombardie, la reprit à ces conditions. Une partie de cette dette passa à la France lors de l'acquisition de Nice et de la Savoie le 23 août 1860.

En 1871, M. de Bismarck ne resta pas fidèle à ces principes ; il ne voulut pas supporter la part de dette publique afférente au territoire annexé. Le cabinet de Berlin donnait comme prétexte à ce refus que lors de la

(1) Il ne s'agit nullement de l'hypothèque au sens du Code civil. On entend ici par dettes hypothéquées celles contractées au profit d'un pays ou de certains districts avec un caractère permanent. Il peut s'agir également de l'affectation spéciale de certains biens au paiement des emprunts contractés par l'Etat.

rédaction des Préliminaires de Versailles on avait réduit l'indemnité de guerre à cinq milliards à cette condition, ce qui était absolument faux.

Le Gouvernement allemand exigeait aussi que le Gouvernement français libéra les charges qui pesaient en faveur des tiers sur le chemin de fer traversant le territoire cédé. Cependant une entente s'établit et l'Allemagne s'engagea à payer la somme de 325 millions à la France qui prenait sur elle de libérer ces charges (1). Malgré tout, les conditions imposées à la France étaient exorbitantes et M. de Bismarck put se vanter à la tribune du Reichstag d'avoir fait acquérir à l'Empire un pays franc et quitte de toute dette.

L'art. 9 du traité de Berlin laissa à la charge de la Bulgarie, du Montenegro et de la Serbie, le paiement de la Dette ottomane dans une proportion équitable (2).

Il existe à l'application de la doctrine que nous venons d'établir, une restriction essentielle; c'est que les dettes contractées l'aient été dans une forme régulière et légale, c'est-à-dire sanctionnées par le vote du pouvoir législatif de l'Etat annexé ou cédant. On ne comprendrait pas en effet que l'Etat cessionnaire prit à sa charge des dettes n'ayant aucune origine légale. Cette sanction donnée aux emprunts a d'ailleurs sa raison d'être dans l'intérêt des sujets des territoires annexés. L'Etat cessionnaire,

(1) *Articles additionnels du traité de Francfort*, art. 1. *Traité et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1879, I, 73.

(2) Art. 9, 33 et 42 du traité de Berlin.

De Martens. *Nouveau recueil*, III, 454, 460 et 462.

en acquérant de nouveaux sujets, se porte garant de leur donner un bon gouvernement et une bonne administration. C'est un devoir pour lui, et il y manquerait en acceptant de payer des dettes dont l'origine n'aurait pas été légitime.

§ III. *Clause relative au paiement d'une indemnité de guerre.*

L'Etat vainqueur considère qu'il n'a pas atteint le but qu'il se proposait en faisant la guerre, s'il ne frappe le vaincu d'une indemnité de guerre destinée à compenser les frais résultant de la guerre. Cette coutume s'est établie dans les nations depuis la plus haute antiquité. Mais, si légitime que soit cette habitude internationale, elle ne doit pas conduire le vainqueur à abuser de sa force pour imposer au vaincu des conditions auxquelles il ne pourrait se soumettre. Car on l'accule à cette double alternative, ou bien d'accepter une charge dont il ne pourra se libérer que très difficilement, ou de refuser, et de recommencer une guerre désastreuse qu'il ne pourrait pas soutenir.

M. de Bismarck se montra sur ce point intraitable vis-à-vis de la France vaincue et déchirée par des luttes intestines. L'indemnité de guerre fixée à cinq milliards par les Préliminaires de Versailles (1) était vraiment exorbitante.

(1) *Préliminaires de Versailles*, article 3.

C'était la première fois qu'un État vainqueur réclamait une indemnité de guerre aussi considérable. L'Angleterre essaya, mais vainement d'attirer l'attention de M. de Bismarck sur l'énormité de ce chiffre. Peut être faut-il ne voir dans cette intervention aucun esprit chevaleresque. Il y a lieu de croire plutôt que l'Angleterre redoutait avant tout qu'il ne surgît sur le marché européen une crise sans précédent. Quoiqu'il en soit, les prétentions de l'Allemagne subsistèrent et force fut de se soumettre sur ce point comme sur bien d'autres.

L'art. 2 des Préliminaires portait : « que le paiement d'au moins un milliard de francs, aurait lieu dans le courant de l'année 1871 et celui de tout le reste, à partir de la ratification des présentes » ; à la conférence de Bruxelles, les plénipotentiaires allemands prétendirent que la France se libérerait en onze versements trimestriels en argent monnayé ou en lingots.

Cette prétention, de M. de Bismarck, de se faire payer exclusivement en argent monnayé et en lingots, était odieuse et exorbitante. Il eut été difficile pour ne pas dire impossible, de trouver en France cinq milliards en numéraire. Nos plénipotentiaires se récrièrent avec raison. Ils proposaient de payer un milliard en trois termes et en numéraire. Les quatre autres seraient payés en rentes françaises 3 o/o. C'était là une grande maladresse, car on faisait reposer le paiement sur le crédit du Gouvernement français alors très ébranlé. D'ailleurs le Gouvernement français qui s'était engagé à assurer l'alimentation des troupes d'occupation, n'avait pu opé-

rer à l'intendance les versements nécessaires. Ce qui ne fit que redoubler l'exigence des diplomates allemands. L'Allemagne, cependant, finit par reconnaître que le paiement en numéraire était impraticable. A Francfort (1) cette idée prévalut et il fut décidé que le paiement s'effectuerait « en métal, or ou argent, ou billets de banque..... ou billets à ordre ou en lettres de change négociables, de premier ordre, valeur comptant ».

Cinq cents millions devaient être payés dans les 30 jours qui suivraient le rétablissement du Gouvernement français dans la ville de Paris. Un milliard devait être payé, en 1871, un demi-milliard au 1^{er} mai 1872. Les trois autres milliards restaient payables au 2 mars 1874.

Cependant, cette indemnité de cinq milliards fut payée un an avant le terme donné par le traité, c'est-à-dire le 15 mars 1873. Le gouvernement de M. Thiers fit appel aux souscriptions publiques, qui firent face rapidement aux exigences du paiement. C'était un succès inouï dans les annales des finances.

En 1878, à la suite de la guerre russo-turque, le protocole signé à Andrinople entre la Russie et la Turquie, portait 5^o : « La Sublime Porte s'engage à dédommager la Russie des frais de la guerre et des pertes qu'elle a dû s'imposer. Le mode, soit pécuniaire, soit territorial, de cette indemnité sera réglé ultérieurement » (2).

(1) *Traité de Francfort*, art. 7.

(2) De Martens, *Nouveau Recueil*, III, p. 240.

L'art. 19 des Préliminaires de San-Stefano portait :
« Les indemnités de guerre et les pertes imposées à la Russie, que S. M. l'Empereur de Russie réclame et que la Sublime Porte s'est engagée à lui rembourser, se composent de :

a) Neuf cents millions de roubles de frais de guerre (entretien de l'armée, remplacement du matériel, commandes de guerre) (1) ».

Après la réunion du Congrès de Berlin, fut signé entre la Russie et la Turquie le traité de Constantinople, qui porte dans son article IV :

« Défalcation faite de la valeur des territoires cédés par la Turquie à la Russie en conformité du traité de Berlin, l'indemnité de guerre reste fixée à la somme de huit cent deux millions cinq cent mille francs (802 millions 500,000). Le mode de paiement de cette somme et la garantie à y affecter seront réglés par une entente entre le gouvernement de S. M. l'Empereur de toutes les Russies et de S. M. l'Empereur des Ottomans (2) ».

§ IV. *Clauses relatives aux garanties territoriales ou financières d'exécution des traités de paix.*

Les clauses ayant trait à l'exécution des traités de paix seront traitées plus loin (III^e Partie. Chap. II).

(1) De Martens. *Nouveau recueil*, III, p. 252.

(2) Id., p. 469.

§ V. *Clause de rachat des Chemins de fer.*

La question de cession de Chemins de fer à l'Etat vainqueur est très complexe. Il y a lieu en effet de distinguer (a) le cas où l'Etat cédant étant propriétaire de réseau de chemins de fer, l'exploite lui-même ; (b) celui où il a concédé le droit d'exploitation à certaines compagnies privées et enfin (c) celui où les compagnies elles-mêmes sont propriétaires.

a) Dans le cas où l'Etat est propriétaire et exploite lui-même le réseau de chemins de fer, comme en France pour le réseau de l'Etat créé en 1878, l'Etat cédant peut transférer tous ses droits à l'Etat cessionnaire.

b) Mais dans le second cas, il n'en est plus ainsi. L'Etat en somme concède à certaines compagnies pour une période déterminée l'exploitation d'un réseau. Mais à l'expiration de ce délai, il se réserve le droit de racheter le réseau ou de concéder à nouveau l'exploitation pour un certain temps. La concession se fait soit directement en vertu d'une loi, soit par voie d'adjudication publique. En France la durée des concessions a varié suivant les époques ; perpétuelle au début, elle a bientôt été limitée à 99 ans. Elle a été portée parfois à des périodes moins longues, par exemple, un minimum de douze ans. Dans le cas de concessions à des compagnies privées, l'Etat ne se désintéresse pas complètement du sort des compagnies. Il peut venir en aide, comme en France, soit par des subventions soit par la garantie d'intérêts. Cette garantie est destinée à assurer le crédit des

compagnies. Cependant en fait les Compagnies peuvent être considérées comme de vrais propriétaires soumises simplement au contrôle de l'Etat en ce qui concerne les tarifs. C'est ce qui fait qu'en 1871, lorsque s'est agitée à Bruxelles la question de savoir dans quelles conditions le Gouvernement allemand rachèterait la partie du réseau de l'Est située sur le territoire annexé, on aurait pu très bien admettre que la Compagnie de l'Est continuât à posséder une partie de son réseau sur le territoire allemand. Cette solution était véridique puisque les personnes privées peuvent posséder des biens à l'étranger.

Mais M. de Bismarck ne voulait pas de cette solution. Aussi fut-il convenu que le Gouvernement français userait « de son droit de rachat de la concession donnée à la Compagnie du chemin de fer de l'Est » (articles additionnels au traité de Francfort, art. I) (1). « Le Gouvernement allemand sera subrogé à tous les droits que le Gouvernement français aura acquis par le rachat des concessions, en ce qui concerne les chemins de fer situés dans les territoires cédés, soit achevés, soit en construction. »

On excluait de cette cession le matériel roulant appartenant à la Compagnie de l'Est. Le Gouvernement allemand s'engageait à remettre au Gouvernement français la part de ce matériel qui se trouvait en sa possession.

Mais le Gouvernement français usant de sa faculté de rachat fut forcé de sauvegarder les droits des obligatai-

(1) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne, 1872*, I, 73.

res, car le Gouvernement allemand voulait acquérir ces chemins de fer libérés de tous les droits que pourraient faire valoir les obligataires.

Quant aux actionnaires, il n'en fut pas question. Pour dédommager le Gouvernement français de ce sacrifice, le Gouvernement allemand payait une indemnité de 325 millions à défalquer de l'indemnité de guerre. (Art. 6 additionnel du traité de Francfort.)

De même l'article 9 du traité de San-Stefano porte : « La Bulgarie sera substituée au Gouvernement impérial ottoman dans ses charges et obligations envers la Compagnie de chemins de fer de Roustouk Varna après entente entre la Sublime Porte, le Gouvernement de la principauté et l'administration de cette Compagnie. »

c) Quand le réseau appartient en pleine propriété aux compagnies, l'Etat ne peut céder leurs droits sur les chemins de fer. Il faut qu'il y ait entente préalable entre les différents Gouvernements.

§ VI. *Clause relative à la naturalisation.*

Cette clause est nécessaire pour ne pas interrompre le délai fixé pour la naturalisation. C'est ainsi que l'art. 12 du traité de Francfort *in fine* porte ceci « Le délai stipulé par les lois françaises pour obtenir la naturalisation sera considéré comme n'étant pas interrompu par l'état de guerre, pour les personnes qui profiteront de la faculté ci-dessus mentionnée de revenir en France dans un délai de six mois après l'échange des ratifications de ce traité, et il sera tenu compte du temps écoulé entre leur expul-

sion et leur retour sur le territoire français, comme s'ils n'avaient jamais cessé de résider en France (1) ».

Les clauses spéciales des traités de paix varient à l'infini. On ne saurait donc les étudier toutes. L'examen que nous avons fait de quelques-unes d'entre elles peut suffire à en donner une idée.

(1) Traité de Francfort. *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1872, I, p. 73.

CHAPITRE III

CONVENTIONS ANNEXES AU TRAITÉ DE PAIX

Le traité de paix a forcément une étendue assez restreinte. L'essentiel est d'arriver à un accord sur les points essentiels et le plus vite possible. Les questions de détail pourront être traitées ensuite. C'est ce qui fait l'objet des conventions annexes ou additionnelles au traité de paix.

Elles peuvent revêtir différentes formes, conventions proprement dites, déclarations ou protocoles. Leur nombre est très grand et force nous sera dans cette étude limitée de nous arrêter à quelques-unes seulement. Nous étudierons les plus importantes d'entre celles qui ont suivi le traité de Francfort.

Ces conventions annexes peuvent se diviser en plusieurs groupes. Le premier comprend une série de conventions destinées à faciliter le paiement des cinq milliards. Elles sont donc d'ordre purement financier.

Leur intérêt financier était très grand puisqu'elles subvenaient aux charges pécuniaires créées par le traité, mais elles avaient aussi ce grand intérêt de traiter de l'évacuation du territoire occupé par les troupes allemandes comme gage du paiement de l'indemnité de guerre.

Telle est par exemple, la convention du 21 mai 1871

pour le paiement de 125 millions de francs en billets de banque (1). Celle du 12 août 1871 pour l'évacuation de six départements et le paiement à l'Allemagne du quatrième demi-milliard de l'indemnité de guerre (2), du 28 février 1872 pour l'anticipation des paiements de l'indemnité de guerre stipulés dans la Convention de Berlin du 12 août 1871 (3).

Le deuxième groupe comprend des conventions destinées à réglementer les rapports des autorités militaires allemandes avec les autorités civiles françaises. Les départements occupés sont remis aux autorités civiles mais le pouvoir militaire reste aux autorités allemandes. Ce dualisme d'autorité était si accentué que le Gouvernement français crut devoir entretenir au quartier général allemand une mission diplomatique spéciale sous les ordres du comte de Saint-Vallier.

A ce dernier groupe, on peut rattacher la convention du 15 mars 1873 relative à l'évacuation définitive du territoire et celle du 17 avril 1873 où l'on règle l'occupation de Verdun considérée comme dernier gage des Allemands.

Le troisième groupe comprend ce qu'on appelle généralement les Conférences de Francfort. Le traité n'avait fait qu'effleurer les multiples questions que soulevait le rétablissement des relations pacifiques. Ces questions sont les questions de nationalité, de rentes de l'Etat et des

(1) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, 1871, p. 78.

(2) *Id.*, p. 81.

(3) *Id.*, p. 125.

départements, des concessions de routes, de canaux. Toutes ces questions font l'objet de nombreux protocoles.

La plus importante est la convention additionnelle du 11 décembre 1871, ayant trait à la translation à l'Allemagne de la souveraineté des provinces cédées. Elle a trait à l'option de nationalité, à la liquidation des pensions militaires et civiles, à l'exécution des jugements en cours, aux frais de justice, à l'échange des casiers judiciaires, à la remise en vigueur de certains traités de commerce obligatoires avant la guerre, enfin au rétablissement des relations postales entre les deux pays.

Dans un protocole de clôture, plusieurs questions sont encore traitées : le sort des succursales de la Banque de France dans les pays annexés, etc... Là, comme ailleurs l'Allemagne fait preuve d'une grande rapacité. Cependant, certains points de détail amélioreraient la situation faite par le traité de Francfort. Il est une question cependant sur laquelle l'Allemagne se montrait impitoyable. C'était la question de nationalité. Elle voulut faire admettre que tout Français né sur les territoires annexés devait être considéré comme sujet allemand : ce qui était très contestable.

À côté des protocoles ou conférences de Francfort, il faut mentionner la commission de délimitation de la frontière. Elle fut chargée de déterminer d'une façon exacte le tracé de la nouvelle frontière, de faire poser les bornes, et de dresser les cartes de cette région. Les travaux durèrent jusqu'en 1877 et se terminèrent par un

procès-verbal du 26 avril 1877 ratifié le 31 mai de la même année.

De 1872 à 1878 se réunit également la commission de liquidation de Strasbourg. Elle procéda à la liquidation des sommes dues aux communes et aux établissements publics par le Trésor français, la liquidation des sommes dues aux caisses d'Épargne, des cautionnements des officiers ministériels et des comptables des deniers publics... etc. Le montant des valeurs rédues à l'Alsace-Lorraine fût de 66.319.469 francs.

Enfin, pour terminer cette longue énumération, il faut encore citer la commission mixte chargée de la délimitation des nouveaux diocèses. La réunion de cette commission était prévue par l'article 6 du traité de Francfort. Les circonscriptions diocésaines devaient coïncider avec la nouvelle frontière. Il s'en suivit des négociations avec la cour de Rome. On modifia les circonscriptions des diocèses de Nancy, Metz, Strasbourg, St-Dié et Besançon. La commission se réunit à Paris en 1874 et l'acte diplomatique est du 7 octobre 1874.

Telles sont les questions importantes traitées dans les conventions additionnelles au traité de paix. Leur grand nombre nous a obligé à nous borner à résumer les plus importantes et à abréger leur énumération.

TROISIÈME PARTIE

TROISIÈME PARTIE

EXÉCUTION DES TRAITÉS DE PAIX

Il ne suffit pas que les Hautes parties contractantes soient arrivées à une entente. Il faut, pour que cette entente soit efficace, que le traité de paix soit exécuté dans toute son intégrité. Mais cela peut ne pas aller sans difficultés. Plusieurs des dispositions peuvent ne pas être claires, prêter à équivoque, soit parce que tous les soins ne sont pas apportés à la rédaction, soit par la mauvaise foi d'une des puissances contractantes qui peut, par ce moyen, se réserver le moyen d'éviter certaines conséquences du traité. C'est pourquoi il peut y avoir lieu à interpréter le traité de paix. C'est l'étude de cette interprétation qui fera l'objet du chapitre premier de cette troisième partie.

CHAPITRE PREMIER

INTERPRÉTATION DES TRAITÉS DE PAIX

Cette interprétation peut être très délicate, en raison même des causes que nous faisons connaître précédemment. Qui fera cette interprétation ? Qui fera cesser le doute naissant de l'obscurité d'un texte, de la contradiction apparente de plusieurs articles ? Qui prévoira ce que les parties contractantes n'ont pas pu ou n'ont pas voulu prévoir ?

L'interprétation peut se faire de plusieurs manières. Parfois elle a lieu presque aussitôt après la conclusion du traité par les parties contractantes elles-mêmes. C'est le moyen le plus sûr, car nul ne sait mieux que les diplomates qui ont fait un traité, quelle portée il faut attribuer aux articles de ce traité.

C'est ainsi que dans une conférence tenue à Zurich le 21 novembre 1859, on interpréta les termes du traité du 10 novembre 1859, entre la France et l'Autriche, en ce qui concerne la délimitation le long du Pô. Cette interprétation fut consignée dans un protocole (1) :

(1) De Clercq. *Recueil des traités de la France*, t. VII, p. 664.

Cette interprétation pourrait se faire aussi par l'échange de dépêches d'Etat, ou par une déclaration. Mais le mode le plus habituel est la signature d'un protocole.

Mais si les parties contractantes n'en ont pas pris ce soin, à qui appartiendra-t-il de faire cette interprétation ? C'est une question qui a été violemment discutée pour tous les traités en général et dont la solution est applicable aux traités de paix.

Trois systèmes sont en présence :

Dans le premier système, ce droit appartient au Gouvernement qui exerce le droit de souveraineté. Lui seul a le droit de déterminer la portée et le sens des articles obscurs. Dans ce cas, il faut un accord réciproque des deux Gouvernements. Car le traité comme une convention ordinaire est un contrat synallagmatique. Aucune des parties ne peut interpréter seule le sens des articles.

Suivant un autre système, cette interprétation appartient au pouvoir législatif. Le traité de paix, dit-on, est une loi puisqu'il a été ratifié et sanctionné par une décision du pouvoir législatif, qui doit interpréter la loi, sinon le pouvoir judiciaire.

Le dernier système a prévalu à bon droit dans la pratique. Il fait une distinction entre deux hypothèses. Dans la première, il s'agit de cas où l'ordre public et le droit international sont intéressés. Nul doute, dans ce cas, que les tribunaux soient incompétents. « Leur intervention, dans ce cas, constituerait un empiètement sur le droit de souveraineté de la nation avec laquelle le

traité a été conclu. » (1) Dans le cas, au contraire, où il s'agit de « matières soumises par le droit international à la juridiction locale » les tribunaux sont compétents pour l'interprétation des articles du traité de paix. C'est d'ailleurs l'opinion de la jurisprudence française. Ce système est consacré par de nombreux arrêts. (2)

(1) Pradier Fodéré. *Droit international européen et américain*, II, p. 877.

(2) Cour de cass. Ch. civ., 24 juin 1839. D. J. Gener. V° *Traité international*, n° 156. Cass. Ch. requêtes, 6 janv. 1853. D. P. 1853, I, 116 et 119. Cass. Ch. civ. 27 juillet 1877. D. P. 1878, I, 137 et 139. Conseil d'Etat, 12 déc. 1868. D. P. 1869, 3, 59.

CHAPITRE II

FORCE OBLIGATOIRE DES TRAITÉS DE PAIX. — LEUR EXÉCUTION. — FIN DES TRAITÉS DE PAIX

Nous avons vu plus haut (Ratification des traités de paix) qu'en droit strict, un traité de paix devrait obliger les parties contractantes au moment de sa conclusion. A partir de ce jour tous les actes d'hostilité doivent cesser.

Le nouvel état de droit créé par le traité doit donc commencer à dater de ce jour. Mais on s'accorde cependant de nos jours à dire que le traité de paix n'a sa force obligatoire que du jour de l'échange des ratifications. (1) Cependant le traité peut avoir un effet rétroactif jusqu'au jour de sa conclusion. Mais il faut que ce soit expressément indiqué dans un article du traité. Car certaines clauses ne produisent leurs effets qu'à un moment précis déterminé par le traité. P. ex. : Les clauses relatives à l'évacuation d'un territoire occupé et au paiement d'une indemnité de guerre.

Mais si le traité lie les Etats du jour de l'échange des

(1) Heffter, § 871. — Calvo, § 3153. — Pradier Fodéré, § 1117 et suiv.

ratifications, il faut admettre que les sujets des Etats contractants ne se trouvent liés par le traité que du jour où il a été porté à leur connaissance, c'est-à-dire du jour de sa publication.

Il y a donc tout intérêt pour les Gouvernements à faire publier sans retard le traité de paix afin d'en assurer l'exécution rapide.

On ne saurait invoquer pour l'inobservation de l'une des clauses du traité de paix, qu'on a traité avec un gouvernement de fait. Ce serait s'immiscer dans la vie intérieure d'un Etat. C'est ainsi qu'en 1871, le Gouvernement allemand à qui Napoléon III avait déclaré la guerre, traita avec le Gouvernement de la Défense Nationale. Il ne vint jamais à l'idée de l'une ou de l'autre des parties contractantes d'invoquer cette raison pour se soustraire aux obligations réciproques résultant du traité de Francfort.

Un traité de paix signé par un Gouvernement, reste obligatoire pour le Gouvernement qui lui succède. Car c'est la nation qui s'est réellement engagée, et les différents Gouvernements qui se succèdent, représentent ou du moins ont la prétention de représenter la souveraineté nationale.

« En cas d'alliance entre un des belligérants et d'autres nations, ces dernières doivent être comprises dans le traité de paix conclu par le premier. » (1) Mais le traité n'oblige les alliés qu'autant qu'ils veulent bien

(1) Calvo, *D. international th. et pr.*, II, p. 3161,

l'accepter, à moins qu'ils n'aient donné au belligérant tout pouvoir de traiter pour eux. C'est ce qui eut lieu à Nimègue en 1678 et en 1679, à Ryswigh en 1697, à Utrecht en 1713, à Paris en 1814 et en 1856.

Le traité de paix étant obligatoire pour les deux parties, est considéré comme perpétuel. C'est-à-dire que la cause qui avait allumé la guerre ne subsiste plus. Mais les deux Etats contractants ne s'interdisent pas pour cela de se faire la guerre pour quelque sujet que ce soit.

Au cas où une nouvelle guerre surviendrait entre les deux nations à la suite de nouvelles prétentions, le traité ancien doit à la cessation de la guerre reprendre toute sa vigueur. Il n'en serait pas de même, au cas où la nouvelle guerre résulterait des causes qui ont amené la première. Dans ce cas il faut une convention expresse pour rendre à l'ancien traité sa force obligatoire.

Quoique le traité de paix soit considéré comme perpétuel, la paix peut toujours se rompre. La nation qui a entamé les négociations pour la paix, peut reprendre les armes et ne pas vouloir se soumettre au nouvel état de choses, créé par le traité.

Mais le plus souvent la rupture se fera par une infraction à une des clauses du traité. Quand on fait ce que le traité défend ou quand on ne fait pas ce qu'il prescrit, on viole ses engagements et on rompt le traité.

C'est ainsi que ce serait rompre la paix, de violer un seul article du traité de paix. « Tous les articles d'un seul et même traité sont renfermés l'un dans l'autre, en

formé de condition, comme si l'on avait dit formellement : Je ferai telle ou telle chose pourvu que de votre côté, vous fassiez ceci ou cela (1) ».

Cependant en fait, ces infractions aux articles d'un traité de paix n'amènent pas toujours une rupture de la paix. Mais elles peuvent amener entre les Etats des complications telles que l'on soit obligé de recourir à de nouvelles hostilités. Car en promettant de vivre en paix on ne s'est pas engagé à souffrir toutes les injustices sans en demander réparation.

Parfois un empêchement réel peut s'opposer à l'exécution d'un article du traité. Dans ce cas, le contractant accorde toujours un délai (2). Il peut même arriver que l'exécution d'un article soit impossible non seulement pour le présent, mais encore pour l'avenir. L'autre partie ne peut se prévaloir de cette inexécution pour rompre le traité. Cependant il pourrait y avoir lieu de ce fait, à un dédommagement.

Il peut arriver parfois que l'on fasse une chose contraire à la nature particulière du traité de paix. Par exemple, on traite sous la condition expresse de vivre en bonne amitié avec son contractant. En agissant de façon contraire on rompt le traité de paix.

Mais il ne faut pas considérer comme un cas de rupture du traité de paix, le cas où une nation alliée de celle avec laquelle on a traité reprend les armes. Pour l'autre le traité est toujours exécutoire.

(1) Grotius. *De Jure belli ac pacis*, t. III, ch. XIX, § 14.

(2) Vattel, § 51.

Ce ne serait même pas rompre le traité que de conclure une alliance avec une nation ennemie d'un des contractants, à moins que défense en soit faite expressément par un article du traité.

Celui qui rompt ainsi un traité de paix solennel est bien plus odieux que celui qui élève une prétention mal fondée, car il joint la perfidie à l'injustice, d'où il suit qu'il donne à ces autres nations, sujet de se réunir contre lui (1).

Cependant ce n'est pas rompre un traité de paix que de se défendre contre les injures et les violences. Promettre de vivre en paix, ce n'est pas renoncer au droit naturel de la défense.

Il nous reste pour terminer ce chapitre, à nous demander quels sont les effets des traités de paix vis à vis des tiers. En droit civil (2), les contrats n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes ou leurs représentants. En principe, il en est de même du droit international. On ne peut s'engager pour un tiers qui ne vous en a pas donné le mandat, et les traités ne peuvent produire d'effets qu'entre les parties contractantes, sans nuire à des Puissances tierces.

Cependant en fait, il y a de nombreuses exceptions à ce principe. Des Etats peuvent se trouver vis à vis l'un de l'autre dans des rapports de dépendance résultant de la protection ou lorsque l'une des Puissances contrac-

(1) Grotius. *De Jure belli ac pacis*, liv. III, ch. xx, § 28,

(2) Civ. art. 1165, 1119, 1120 et 1121.

tantes est alliée (1) avec une puissance tierce. Tel est le cas de nombreux traités de paix conclus sous le premier Empire entre la France et l'Autriche ou la Russie (2).

Mais dans tous ces cas, tant que les Puissances tierces n'ont pas adhéré au traité, elles ne peuvent directement en faire valoir les clauses. C'est là l'affaire des partiescontractantes.

(1) En cas d'alliance, voir le chapitre II.

(2) V. de Clercq. *Recueil des Traités de la France*, T. II.

CHAPITRE III

GARANTIE DE L'EXÉCUTION DES TRAITÉS DE PAIX

Nous avons vu dans le chapitre précédent que les clauses d'un traité de paix, comme celles d'un autre traité doivent être exécutées dans leur intégralité. Mais en cas d'inexécution du traité il n'y a pas de sanction légale à l'inobservation des engagements pris. La seule sanction c'est la guerre. Celui qui rompt le traité est ordinairement le plus fort et cette sanction est insuffisante.

Aussi depuis longtemps a-t-on cherché à remédier à ces inconvénients. On employait parfois les moyens religieux : le serment (1), le baiser de la croix, la censure à la soumission ecclésiastique. Ces moyens sont aujourd'hui hors d'usage.

Un des moyens les plus employés de nos jours, c'est la garantie promise par un Etat tiers de l'exécution du traité. Le garant n'intervient que sur la demande d'une des parties contractantes, et si cette partie est impuis-

(1) Grotius, livre II, chap. XIII.

sante à se défendre elle-même. Mais le garant ne doit rien de plus que le secours qu'il a promis et ne doit pas pour cela porter atteinte aux droits des tiers. La garantie peut faire l'objet d'une convention spéciale, ou d'un article même du traité. Parfois aussi la garantie n'est pas donnée par une puissance tierce, mais les différentes parties contractantes se déclarent réciproquement garantes des engagements pris par toutes. C'est ce qui est arrivé pour les traités de Vienne en 1815.

Cependant ces garanties dont l'usage est très fréquent ont une « utilité plus spécieuse que réelle ». Ce qui faisait dire à Frédéric-le-Grand : « Toutes les garanties sont comme de l'ouvrage de filigrane, plus propre à satisfaire les yeux qu'à être de quelque utilité (1). »

Souvent il arrive que pour garantir l'accomplissement d'un ou de plusieurs articles du traité, on donne des otages. Leur devoir est de ne pas chercher à s'échapper, comme celui de l'Etat qui les retient, de ne pas attenter à leur vie. En cas d'inobservation des articles des traités, on ne peut que les retenir en captivité. Mais de nos jours ce mode de garantie n'est plus usité.

La remise d'otages est en somme une véritable mise en gage de personnes. Mais on peut avoir recours à la mise en gage de certains biens mobiliers ou immobiliers. C'est ainsi qu'en 1866, le Mexique abandonnait à la France la moitié du prix de ses douanes en raison de

(1) Frédéric-le-Grand. *Histoire de mon temps. Œuvres posthumes*, t. I, chap. ix, p. 2229 en note sous Martens, Vergé, I, p. 185.

la promesse faite par l'empereur Maximilien à Napoléon III de payer les frais de la guerre (1).

Il nous reste maintenant à étudier une autre sorte de garantie, résultant de l'occupation de certains territoires. L'exemple nous en est fourni par l'occupation stipulée par l'Allemagne, de certains départements français, pour amener le paiement de l'indemnité de guerre.

Il faut distinguer cette occupation de l'occupation pendant la guerre, laquelle ne devient légitime que quand elle a été consacrée par un traité de paix, à titre de garantie financière.

Dans ce dernier cas l'occupant a simplement un droit de garnison et ne saurait agir en propriétaire du territoire occupé. Il y a lieu dans ce cas à une entente entre les différents gouvernements, pour régler les rapports des commandants des armées d'occupation avec les autorités du pays occupé.

En 1871, l'article 3 des Préliminaires de Versailles portait : » Sa Majesté l'Empereur sera disposée à substituer à la garantie territoriale consistant dans l'occupation partielle du territoire français, une garantie financière, si elle est offerte par le Gouvernement français dans des conditions reconnues suffisantes par Sa Majesté l'Empereur pour les intérêts de l'Allemagne (2). »

Cependant on ne pouvait songer à donner de sérieux

(1) *Traité du 30 juillet 1866* (D. P. 66, 4, 142).

(2) *Traités et actes relatifs à la paix avec l'Allemagne*, I, p. 24.

ses garanties financières, le crédit du Gouvernement semblant alors très ébranlé : force fut donc d'accepter l'occupation allemande.

Différents arrangements eurent lieu pour déterminer les rapports des autorités françaises avec les commandants des troupes d'occupation, de façon à laisser à ces autorités, les attributions données par les lois françaises.

Les autorités françaises étaient chargées d'assurer la sécurité générale. Mais, de leur côté, les commandants d'armées, chacun dans le rayon occupé par leurs troupes, étaient déclarés responsables du maintien de l'ordre.

Cependant, au cas où les autorités françaises ne pourraient ou ne voudraient pourvoir au maintien de l'ordre public, l'autorité allemande devait prendre, à cet effet, les mesures qu'elle jugerait nécessaires. (1)

Dans le cas d'occupation, l'entretien des troupes d'occupation a lieu à la charge du Gouvernement dont le territoire est occupé. C'est ainsi qu'en 1871, l'alimentation des troupes allemandes eut lieu par les soins du Gouvernement français (2).

Cette occupation devait être successive et l'évacuation du territoire français s'effectua graduellement par les armées allemandes, jusqu'au paiement complet de l'indemnité de cinq milliards.

Cela était prévu dans l'article 3 des Préliminaires de

(1) *Traité et actes relatifs à la guerre avec l'Allemagne*, II, p. 261.

(2) Convention de Ferrières du 11 mars 1871, id. p. 41 et suiv.

Versailles et fit l'objet des conventions additionnelles du 4 mars et du 6 mars 1871. Les troupes allemandes devaient effectuer un mouvement de retraite sur la rive droite de la Seine et évacuer immédiatement les départements de l'Ouest et du centre de la France. L'évacuation des départements compris entre la Seine et l'Est ne devait avoir lieu qu'après la ratification du traité définitif et le paiement du premier demi-milliard de la contribution de guerre. Pour les départements de l'Est, l'évacuation ne devait commencer qu'après le paiement de deux milliards.

A la fin de la guerre russo-turque, l'occupation russe eut lieu pour garantir non seulement le paiement de l'indemnité de guerre, mais aussi la réalisation des réformes promises par l'Empire ottoman.

L'art. 23 du traité de San-Stefano portait : « L'évacuation complète par l'armée russe de la Turquie d'Europe, à l'exception de la Bulgarie, aura lieu dans l'espace de trois mois. Après la conclusion de la paix définitive, entre Sa Majesté l'Empereur de Russie et Sa Majesté le Sultan. ». « L'évacuation de la Turquie d'Asie s'opérera dans l'espace d'un mois à dater de la conclusion de la paix définitive. Les opérations de l'évacuation devront commencer immédiatement après l'échange des ratifications. » (1)

Pour l'évacuation de l'Arménie, on stipula comme condition la réalisation par le Gouvernement ottoman,

(1) De Martens. *Nouveau recueil*, III, p. 254 et 255.

des réformes exigées pour garantir la sécurité des Kurdes et des Circassiens (1).

De même l'art. 22 du traité de Berlin porte : « La durée de l'occupation de la Roumélie Orientale et de la Bulgarie par les troupes impériales russes est fixée à neuf mois à dater de l'échange des ratifications du présent traité. Le Gouvernement Impérial russe s'engage à terminer, dans un délai ultérieur de trois mois, le passage de ses troupes à travers la Roumanie (2) et l'évacuation complète de cette principauté ».

Le traité de Washington du 12 août 1898 porte dans son article 3, qu'à titre de garantie de l'exécution des stipulations indiquées dans le traité, « les Etats-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port de Manille. »

(1) De Martens, *Nouveau recueil*, III, p. 252.

(2) Id., 457.

QUATRIÈME PARTIE

QUATRIÈME PARTIE

DU POSTLIMINIUM

Notions générales

Le postliminium ou plus exactement le droit de postliminie est l'ensemble des règles applicables aux personnes, aux biens et aux droits, lorsque le traité de paix ne renferme à leur égard aucune disposition formelle.

L'origine du droit de postliminie est dans le droit romain. A Rome c'était une fiction d'après laquelle le captif de retour dans la cité était censé n'avoir jamais été fait prisonnier. « Toutefois ce bénéfice n'appartenait pas à tous les captifs, il était refusé à ceux qui s'étaient rendus à discrétion, à ceux qui en vertu d'un traité étaient livrés par Rome à l'ennemi (1). »

Telle est la conception du postliminium dans le droit romain. C'était une fiction légale nécessaire en raison de la nature de l'occupation hostile qui valait titre de propriété. Aujourd'hui le droit de postliminie s'est transformé tout au moins dans sa cause. L'occupation ne crée

(1) May. *Précis de Droit romain*, p. 54, n° 25.

pas pour celui qui la fait un droit de propriété. Cependant le fait de la jouissance intermédiaire demeure, ainsi que les conséquences qui en découlent (1).

Aujourd'hui « le droit de postliminie est une fiction juridique en vertu de laquelle les choses ou les personnes qui sont tombées au pouvoir de l'ennemi recouvrent leur état primitif lorsqu'elles rentrent sous la puissance de la nation à laquelle elles appartenaient avant la guerre (2) ». C'est donc là une conception bien plus large que celle des Romains, puisque le droit de postliminie « tout en conservant sa portée dans le droit privé a un caractère essentiellement public ».

Quel est le fondement de ce droit ? C'est le principe de la souveraineté des nations : « Il y a, dit Heffter (3), des droits légitimes qui ne peuvent se perdre par le seul fait de la guerre. »

Nous venons de voir que dans les temps modernes la conception du postliminium s'était transformée. On doit donc considérer ce droit par rapport aux personnes, ensuite par rapport aux choses, et enfin par rapport aux nations et à leurs souverains.

(1) Heffter, § 187.

(2) Calvo. *Droit international théorique et pratique*, V, § 3169.

(3) Heffter, § 188.

CHAPITRE PREMIER

DROIT DE POSTLIMINIE PAR RAPPORT AUX PERSONNES

Le droit personnel de postliminie n'avait pas dans l'antiquité la signification qu'on y attache aujourd'hui. La suppression de l'esclavage par les progrès de la civilisation fait aujourd'hui du *jus postliminii personarum* de la législation romaine « une formule inutile et tombée en désuétude ». La captivité de nos jours ne fait que suspendre l'exercice des droits civils, dont le fait de la détention empêche l'exercice. Mais ces droits subsistent. Le prisonnier peut faire administrer ses biens et soigner ses intérêts par des mandataires. « La condition légale du prisonnier de guerre est celle d'un absent, et produit les effets que les lois de chaque Etat attachent à cette qualité. Dès qu'il recouvre la liberté, le prisonnier reprend la pleine jouissance de ses droits (1) ».

Il est inutile de s'étendre longuement sur le droit de postliminie par rapport aux personnes. Le prisonnier de guerre étant de nos jours un absent forcé, il y a lieu de lui appliquer dans tous les cas le droit de postliminie.

(1) Calvo, *loco citato*, § 3184.

CHAPITRE II

DROIT DE POSLIMINIE PAR RAPPORT AUX CHOSES

Il y a lieu tout d'abord de distinguer ce droit par rapport aux immeubles et ensuite par rapport aux meubles.

§ I. *Droit de postliminie par rapport aux immeubles.*

On peut à cet égard poser comme règle générale que les immeubles dont l'ennemi s'est emparé, retournent à leurs propriétaires légitimes, si l'ennemi vient à être repoussé. Au cas où il les aurait aliénés, pareille aliénation est considérée comme nulle. Cependant le traité de paix peut stipuler des dispositions contraires.

On peut citer comme exemple de ce droit, le retour aux compagnies françaises de chemins de fer de la libre exploitation de leurs lignes que les Allemands leur restituaient. Et comme accessoire de cette exploitation, l'Allemagne rendait le matériel roulant indispensable à cette exploitation.

Cette décision s'applique donc à tous les immeubles, qui ne sont pas du domaine de l'Etat. C'est ainsi que

les biens privés d'une famille souveraine continuent à rester sa propriété (1).

§ II. *Droit de postliminie par rapport aux meubles.*

On s'accorde dans le droit moderne à dire qu'il n'y a pas lieu d'appliquer le droit de postliminie aux choses mobilières devenues par le fait de la guerre la propriété ennemie à titre de butin de guerre. La revendication de ces biens, en raison même de leur caractère et de leur diversité serait d'une grande difficulté.

Ce n'est pas à dire pour cela qu'il soit interdit à un propriétaire spolié par le vainqueur de chercher à reprendre par la force les objets qui lui ont été enlevés.

Quelques auteurs admettent le droit de postliminie à l'égard de toutes choses mobilières, et ils prétendent que les lois intérieures ou les conventions publiques peuvent seules déroger à cette règle.

(1) Heffter, § 190.

CHAPITRE III

DU DROIT DE POSTLIMINIE PAR RAPPORT AUX OBLIGATIONS DES CONVENTIONS PRIVÉES

D'après le droit moderne les obligations résultant des conventions privées subsistent en dépit de la guerre, malgré l'absence du créancier ou du débiteur. Le créancier peut y perdre, car il est admis que les délais sont suspendus pendant la durée de la guerre. C'est ce que décidait par exemple pour la France un décret du 9 septembre 1870 (1) : « Toutes prescriptions et péremptions en matières civiles, tous les délais impartis pour attaquer ou signifier des décisions des tribunaux, etc... sont suspendus pendant la durée de la guerre. » Un décret du gouvernement de la Défense nationale du 26 mai 1871 (2), art. 2, disait : Il est accordé à dater de la cessation de la guerre un délai égal à celui qui restait à courir ou moment où elle a été déclarée. »

Il y a donc à cet égard une sorte de droit de postliminie (3). Les obligations entre créancier et débiteur subsistent. Mais les décisions de justice obtenues contre

(1) Dalloz. 1870, IV, 95.

(2) *Documents relatifs à la paix avec l'Allemagne*, I, p. 364.

(3) Holzendorf. IV, p. 844.

un débiteur pourront être exécutées après la guerre. Les délais pour le faire sont considérés comme suspendus jusqu'à la reprise des hostilités. Autrement il serait trop facile à un débiteur peu scrupuleux d'invoquer le bénéfice de la guerre pour se libérer d'une obligation valablement contractée.

CHAPITRE IV

DROIT DE POSTLIMINIE EN FAVEUR DES NATIONS

ET DE LEURS SOUVERAINS

« Lorsqu'un territoire occupé par l'ennemi rentre sous l'autorité de son souverain légitime, avant ou après la fin de la guerre, soit par la force des circonstances, soit par suite d'un traité de paix, on considère que le droit de ce souverain n'a point été interrompu : l'application du *jus postliminii* n'admet, dans ce cas, ni doute ni discussion. » (1)

Mais l'Etat occupant n'est pas forcé de rendre le territoire dans l'état où il l'a trouvé. Il le rend tel qu'il est devenu par le fait même de l'occupation, sans être obligé à la restitution des fruits perçus par lui.

On doit admettre le droit de postliminie également, quand un Etat recouvre son indépendance, grâce à l'intervention d'une puissance alliée ou d'une puissance amie. Ce n'est pas là cependant, l'opinion de beaucoup d'auteurs, entre autres des auteurs allemands, Heffter et Bluntschli. (2)

(1) Calvo, *Droit international théorique et pratique*, V, § 3174 V. de même Heffter. § 188.

(2) Heffter. § 188, Bluntschli. § 729.

Dans ce cas, disent ces auteurs, l'ancien état de choses ne pourra être rétabli qu'avec le consentement de la puissance étrangère. « La puissance libératrice acquiert le droit de prendre part aux négociations qui régleront le sort du pays affranchi. Il va sans dire que le libérateur ne pourra disposer de ce pays d'une manière définitive sans tenir compte de la volonté des populations. (1)

C'est ce qui arriva pour la République de Gènes. Conquise en 1805 par Napoléon I^{er}, elle fit partie de l'Empire Français jusqu'en 1814. A cette époque, elle fut occupée par le général anglais William Bentick, qui déclara l'Etat de Gènes rétabli tel qu'il était en 1797. Cependant l'article du traité de Paris du 30 mai 1814, décida l'annexion de Gènes au royaume de Sardaigne, malgré les protestations du Gouvernement génois. Cette annexion fut d'ailleurs confirmée par le Congrès de Vienne.

Il peut y avoir lieu également à l'application du droit de postliminie en cas d'interrègne (2). Un des belligérants occupant un territoire peut y organiser un gouvernement autre que celui qui y était établi. Il y a donc une espèce d'interrègne. Dans le cas où l'ancien souverain est réintégré, l'application du droit de postliminie n'est pas sans présenter de grandes difficultés.

C'est ainsi que les droits privés nés sous le régime

(3) Bluntschli. *Loco citato*.

(1) Heffter, § 188. Calvo. *Droit international théorique et pratique*, V, § 3180.

intermédiaire, et les jugements rendus pendant cette période sont à l'abri de toute contestation, pourvu qu'ils puissent se concilier avec l'ordre de choses rétabli.

Le souverain rétabli ne saurait non plus réclamer des arriérés d'impôts qui auraient dû lui être payés pendant le temps de son absence. A cet égard, le gouvernement intermédiaire lui a succédé valablement. Il n'en est pas de même des impôts échus, mais non recouvrés à cette époque. Ils sont toujours dûs et on peut en exiger le paiement.

Mais à côté de cela il faut décider que tous les changements opérés dans la constitution du pays par l'invasion cessent d'être obligatoires. Cependant, le souverain rétabli peut juger utile de maintenir certaines parties de la constitution intermédiaire.

Le souverain rétabli doit également considérer comme valables « les aliénations de capitaux, de rentes et en général de biens qui font partie du domaine de l'Etat et non du domaine privé du souverain ou de la famille souveraine, opérées par le gouvernement intermédiaire » (1).

Bluntschli soutient une opinion contraire : « Le gouvernement restauré n'est pas tenu de reconnaître l'aliénation des domaines ou des revenus de l'Etat opérée par le gouvernement intérimaire, ou les dettes contractées par celui-ci pour le compte du pays occupé. Il

(1) Helffer, § 188.

pourra revendiquer les biens aliénés et refuser le remboursement des dettes. Bien que ces actes rentrent dans l'administration financière du gouvernement intérimaire, ils ont un caractère éminemment politique : le gouvernement restauré n'est donc nullement forcé de les accepter. »

C'est ce qui arriva à la suite de la guerre franco-allemande de 1870-1871. Les Allemands au fur et à mesure de l'invasion installaient des autorités pour administrer les territoires, percevoir des impôts. Certains de ces administrateurs allèrent jusqu'à aliéner des propriétés publiques et à passer des contrats pour faire des coupes de bois dans les forêts domaniales, notamment à Nancy et dans le département de la Meuse (1). Les adjudicataires en avaient payé le prix par anticipation au trésor allemand. Mais le Gouvernement français ne voulut pas reconnaître la validité de ces contrats, dont la responsabilité incombait toute entière au belligérant.

Au moment de la conclusion de la convention du 11 décembre 1871, les plénipotentiaires français repoussèrent toute responsabilité pécuniaire à cet égard et le Gouvernement allemand reconnut « que le Gouvernement français était rentré dans la plénitude de ses

(1) C'est ainsi que la Cour de Nancy par un arrêt en date du 3 août 1872 (D. 72, II, p. 229) déclare nulle la vente faite par le Gouvernement allemand aux sieurs Samelsohn et Sackin, banquiers à Berlin de 15.000 chênes à prendre dans les forêts domaniales des départements de la Meuse et de la Meurthe. V. ég. sur la même question. Cass. rej., 16 avril 1873. D. 73, 1^{re} partie 261

droits souverains sur les propriétés de son domaine public (1) ».

(1) Bluntschli, § 732.

Vu par le Président de la thèse,
A. CHRÉTIEN.

Vu :
Le Doyen,
E. LEDERLIN.

Vu et permis d'imprimer :

Nancy, le 5 novembre 1900.

Le Recteur,
CH. GASQUET.

TABLE DES MATIÈRES

Etude sur les Traités de Paix

	Pages
INTRODUCTION	5
HISTORIQUE	9
PREMIÈRE PARTIE	
<i>Procédure suivie pour aboutir à un traité de paix</i>	19
CHAPITRE I. — Qui a le droit de négocier et de conclure un traité de paix	22
CHAPITRE II. — Préliminaires de paix	34
CHAPITRE III. — Négociations pour le traité définitif. Ra- tification des traités de paix.	44
DEUXIÈME PARTIE	
<i>Analyse d'un traité de paix</i>	63
CHAPITRE I. — Clauses générales.	64
CHAPITRE II. — Clauses spéciales.	87
CHAPITRE III. — Conventions annexes.	109
TROISIÈME PARTIE	
<i>Exécution des traités de paix.</i>	115
CHAPITRE I. — Interprétation des traités de paix. . . .	116
CHAPITRE II. — Force obligatoire des traités de paix. Leur exécution. Fin des traités de paix.	119
CHAPITRE III. — Garantie de cette exécution	125
QUATRIÈME PARTIE	
<i>Droit de postliminie</i>	133

